



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

XVII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO

Parlatino

La Habana, Cuba 6 y 7 de junio de 2013.



Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones

Serie

América Latina y El Caribe

26

ÍNDICE

- **Agenda**
- **Información general**
- **PARLATINO (nota informativa)**
- **Acta Reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad Ciudadana Combate, Prevención al Narcotráfico, terrorismo y Crimen Organizado**
- **Cuba información general**
- **Modelo Argentino de Seguridad Democrática***
- **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos***
- **Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal***
- **Reformas Policiales en América Latina*¹**

* Documentos proporcionados por la Presidenta de la Comisión para ser estudiados y discutidos en la reunión



++/

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, TERRORISMO Y
CRIMEN ORGANIZADO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
LA HABANA, CUBA 6 Y 7 DE JUNIO DE 2013
AGENDA**

Diputada Carmen Nebreda (Argentina),
Presidenta de la Comisión

Diputada Daisy Tourné
Secretaria de Comisiones

**Lugar de las reuniones:
Hotel El Nacional, La Habana, Cuba 6 y 7 de junio de 2013**

MIÉRCOLES 05:

Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel

JUEVES 06

08:30 hrs.

*Traslado de los legisladores al lugar de la reunión (HOTEL
NACIONAL)*

09:00 – 10:00hrs

Ceremonia de Inauguración

10:00 a 11:00

**INICIO DE LOS TRABAJOS
DESIGNACION LEGISLADOR REDACTOR**



*Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones*

Tema I

Planificación final del evento sobre Seguridad Ciudadana que se realizará en la inauguración de la nueva sede.

11:00 a 11:15

Receso para café

11:45 a 13:00

Continuación de los trabajos

14:45 a 15:45

Tema II

Ley Marco para el abordaje de nuevas conflictividades sociales.

15:45 a 16:00

Receso para café

16:00 – 18:00

Fin de la jornada

VIERNES 07

08:30 hrs.

Traslado del Hotel a la reunión

09:00 hrs

Continuación del tema II

Ley Marco para el abordaje de nuevas conflictividades sociales

11:00 a 11:15

Intervalo para café

11:15 a 13:00 hrs.

Continuación del tema

13:00 a 14:45

Almuerzo

14:45 a 18:00

Tema III

Ley Marco para la Profesionalización y Modernización de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad



*Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones*

Debate y Conclusiones

Acuerdos sobre los puntos a tratar en la próxima reunión

Lectura y aprobación del Acta

Firmas

Fin de la jornada

Observaciones: Solicitamos a los señores legisladores no retirarse antes de revisar y firmar el Acta, pues esta debe quedar terminada al finalizar la Comisión.



Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones

PARLAMENTO LATINOAMERICANO
REUNIÓN DE COMISIONES
6 y 7 de junio 2013, La Habana, Cuba

HOTEL NACIONAL DE CUBA

Habitación sencilla	90,00 CUC
Habitación doble	130,00 CUC

Incluye: Desayuno

Contacto:

reserva@gcnacio.gca.tur.cu

Telf: (537) 873 35 64

Directo de Reserva: (537) 838 02 94

Página Web:

www.hotelnacionaldecuba.com

Mail:

reserva@gcnacio.gca.tur.cu

Check in: 13H00

Check out: 12H00

Dirección:

Calle 21 esquina a O, Vedado

Se solicita la gentileza a cada participante de realizar su reserva directamente en el hotel, informando que participa en el evento de la Reunión de Comisiones del Parlamento Latinoamericano, a efectos de obtener la tarifa corporativa que se ha acordado.

Para la coordinación y control de la recepción en el aeropuerto y otros asuntos, pedimos enviar copia de la reservación del hotel e itinerarios a Silvia Lozano, en la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba:

Silvia@anpp.gov.cu

Favor enviar a la Secretaría de Comisiones del PARLATINO, la información completa de la delegación de su país que asistirá a las reuniones:

Telefax: (507) 512 85 20

alcira@parlatino.org - secom_sherial@parlatino.org

LUGAR DE LA REUNIÓN: SALONES DEL HOTEL NACIONAL DE CUBA.

TRASLADOS AEROPUERTO - HOTEL - AEROPUERTO: Se contará con traslado por cuenta de los organizadores, siempre y cuando se remitan a la persona de contacto de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba con suficiente tiempo de antelación.

VACUNAS: Fiebre Amarilla (si procede de un país endémico).

MONEDA OFICIAL: Un dólar americano equivale a 0,87 CUC (Peso convertible).

VISA: Se deben informar los participantes en cada país sobre este particular.

TEMPERATURA: Alrededor de 28 grados centígrados.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO)



Desde 1964, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), ha funcionado como un organismo regional con carácter democrático y con representación de todas las tendencias políticas existentes en la región. El PARLATINO se fundamenta en principios permanentes como la defensa de la democracia y la integración latinoamericana.

México ha formado parte de este parlamento regional desde su creación, y no sólo participa, sino que tiene un papel preponderante por el rol que juegan los parlamentarios mexicanos dentro de las trece comisiones que lo conforman y en sus organismos directivos. Durante la Legislatura LXI, la Senadora María de los Ángeles Moreno continuó en el cargo de Secretaria de Comisiones, hasta diciembre de 2010, teniendo bajo su responsabilidad la elaboración de los programas de trabajo, la supervisión y el control del normal funcionamiento de las Comisiones permanentes, temporales y especiales. Posteriormente, en la Asamblea General de 2010, fue electa como Secretaria General del Parlamento, cargo que ocupó hasta el 31 de agosto de 2012.

Por otro lado, el Senador Carlos Sotelo García presidió la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.

Las delegaciones mexicanas ante el PARLATINO fueron coordinadas por el Senador Jorge A. Ocejo Moreno, quien tuvo a su encargo la Vicepresidencia por México.

Durante la legislatura LXI (septiembre 2009-agosto 2012), las comisiones permanentes del Parlamento Latinoamericano celebraron un total de 107 reuniones; además la Mesa Directiva se reunió en dos ocasiones. Los senadores mexicanos participaron en un total de 67 reuniones de comisiones. Tres comisiones realizaron encuentros ordinarios en México y una un encuentro extraordinario.

Igualmente, durante esta Legislatura, el PARLATINO aprobó 10 Leyes Marco, que abordan temas de seguridad, narcotráfico, medio ambiente, entre otros.

Otro evento celebrado por el PARLATINO en el periodo que abarca el presente informe fue el III Encuentro de Parlamentarios Jóvenes de América Latina y el Caribe (agosto 2010, México).

El PARLATINO intentó posicionarse como el espacio parlamentario para la planteada Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

Prueba de ello es que en julio de 2011, el Presidente de PARLATINO Elías Castillo y la Secretaria General María de los Ángeles Moreno, firmaron una propuesta para que la CELAC tuviera una estructura parlamentaria y que el PARLATINO se integrará como este órgano a la comunidad, como Asamblea Legislativa. La propuesta fue presentada en diciembre de 2011, durante la Cumbre Constitutiva de la CELAC. En el futuro se verá si este esfuerzo se concreta.

En el presente informe se señalan las reuniones del PARLATINO en las que participaron senadores mexicanos por comisión, lugar y fecha. Así mismo se mencionan los temas abordados dentro de las mismas.

Cabe mencionar que en lo general, se logró mantener delegaciones permanentes con algunas modificaciones por motivos diversos; en particular debido a procesos electorales.

Por último, es importante mencionar que, a pesar de que el PARLATINO es un foro que cuesta mucho por la cantidad de reuniones de las comisiones más aquellas de los órganos directivos, la realidad nos muestra que la asistencia de las delegaciones permanentes es escasa y no llega más allá del 30%.

COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO

COMPETENCIA

Hará recomendaciones sobre políticas legislativas de lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus consecuencias, así como contra toda forma de crimen organizado y sus diversas manifestaciones. Asimismo recomendará la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas en todas sus formas, como también contra la corrupción generalizada.

La seguridad ciudadana implica la plena vigencia de los derechos humanos, la eficiencia de las instituciones públicas para dar respuesta a las distintas demandas sociales y en definitiva, la primacía del estado de derecho en todos los ámbitos de la comunidad organizada. Es una de las exigencias sociales más importantes de la actualidad frente a la violencia, el aislamiento y la pérdida del sentimiento de seguridad. Se elaborará un diseño de medidas de prevención y control de la criminalidad que deberán ser implementadas por el Gobierno Regional en coordinación con los municipios y autoridades nacionales.

Reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad Ciudadana Combate, Prevención al Narcotráfico, terrorismo y Crimen Organizado

Panamá, 1 de Diciembre de 2011.
Ciudad de Panamá, Panamá, Sede del Parlantino

Legislador:	País
Sen. Melvin A. Tromp	Aruba
Sen. Clarisca N. Velásquez	Aruba
Sen. Xiomara J. Ruíz-Madura	Aruba
Sen. Julio Salazar	Bolivia
Sen. Jaime L. Córdoba	Curazao
Sen. Gilmar S. Pisas	Curazao
Gnel. Fausto Cobo Montalvo	Ecuador
Sen. Ulises Ramírez Núñez	México
Sen. Felipe González	México
Dip. Heliodoro Díaz Escárraga	México
Dip. Oscar Sánchez	México
Dip. Bonifacio Herrera Rivera	México
Sen. George Pantophlet	St. Maarten
Sen. Johan Leonard	St. Maarten
Dip. Rodolfo Caram	Uruguay
Dip. Walter Gavidia Rodríguez	Venezuela
Dip. Roy Alberto Daza	Venezuela

EXPOSITORES:

Hicieron uso de la palabra los legisladores

- Felipe González
- Rodolfo Caram
- Walter Gavidia
- Carlos Vilches
- Roy Daza
- Clarisca Velásquez

- Heliodoro Díaz
- Jaime Córdoba
- Fausto Cobo
- Julio Salazar
- Bonifacio Herrera
- Ulises Ramírez

INVITADOS:

Concurre a la reunión el presidente del Parlatino Dip. Elías Castillo a los efectos de informar sobre las actividades desarrolladas en estas jornadas y para dar la bienvenida a las distintas delegaciones.

TEMAS A TRATAR:

Se trataron los temas agendados en la reunión extraordinaria de Río de Janeiro y por su orden fueron los Siguietes:

1. Como ha afectado el crimen organizado en la seguridad nacional y a la soberanía de los estados.
2. Delitos cibernéticos.
3. Concreción de una Ley de prevención a la violencia y delincuencia.

En el segundo punto expuso el Dip. Bonifacio Herrera sobre el Marco Jurídico sobre este tema en México, luego de la exposición continuó el debate. El que muy interactivo con la participación de varios legisladores.

También se dio lectura del informe de las actividades del año, se entiende que corresponde que se agreguen como temas tratados durante el año Trata de Personas, Secuestro y Narcotráfico. Sobre el proyecto de Ley Marco de Extorsión se resuelve que por su vinculación a la Ley Marco de Secuestro se pueda incluir en forma complementaria los vacíos legales. Ya que se entiende que existe una fuerte vinculación entre estos temas y es posible complementar secuestro con extorsión.

SECRETARIO REDACTOR

Dip. Rodolfo Caram (Uruguay)

RESOLUCIONES:

Se aprueba el cronograma de actividades para el año 2012 en el que se incluyen los siguientes temas:

- Ley Marco para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

- Ley Marco para Regular y Prevenir los Delitos Cibernéticos
- Ley Marco para La Atención a las Víctimas de la Delincuencia
- Ley Marco Para la Regulación de las Empresas de Seguridad Privada
- Discusión entorno al control parlamentario del sector Seguridad
- Discusión para promover y regular la participación Ciudadana en asuntos de seguridad.
- Se resuelve fijar un plazo hasta el 30 de enero de 2012 para el envío y recepción de materiales y/o trabajos sobre los temas pendientes. Los mismos deberán ser enviados al Parlatino y por su intermedio a cada uno de los integrantes de la Comisión. Con el objetivo que para la próxima reunión ordinaria se pueda disponer con antelación de los materiales para su análisis y discusión.

DECLARACIONES:

Ante la ausencia de la señora presidenta y de integrantes de la delegación Argentina, se eleva a la Junta Directiva la aspiración de esta Comisión de que la primera Reunión Ordinaria anual se realice en la República Argentina. Mas allá de ello esta comisión entiende que no es prudente tomar resoluciones al respecto, por lo que es receptiva a las decisiones que tome vuestra junta.

TEMAS QUE HAN QUEDADO PENDIENTES EN ESTA REUNIÓN:

1. Como ha afectado el Crimen Organizado en la seguridad nacional y a la soberanía de los estados.
2. Delitos cibernéticos
3. Ley Marco de Prevención a la Violencia y Delincuencia

- PRÓXIMA REUNIÓN:

No se ha determinado ni fecha ni lugar para la próxima reunión, no obstante ha sido manifestada la aspiración de que la misma se lleve a cabo en Argentina en el mes de Marzo de 2012.

Nombre Del Funcionario Que Realizó La Transcripción Del Acta
Ing. Miriam Peralta
 Asistente Administrativa
 Secretaría de Comisiones

CUBA

Nombre oficial	República de Cuba
Capital	La Habana
Área total	110,860 km
División política	14 provincias y 169 municipios Provincias: Camagüey, Ciego de Ávila, Cienfuegos, Ciudad de la Habana, Granma, Guantánamo, Holguín, La Habana, Las Tunas, Matanzas, Pinar del Río, Sancti Spíritus, Santiago de Cuba y Villa Clara. Existe el Municipio especial, Isla de la Juventud, que pertenece al archipiélago de Los Canarreos
Población	11,451,652 (julio 2009 est.)
GOBIERNO	
Tipo de gobierno	La República de Cuba es un estado comunista, y su Constitución vigente es la del año 1976. La soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado (artículo 3). El máximo órgano ejecutivo y administrativo es el Consejo de Ministros, que constituye el gobierno de la República de Cuba. El órgano legislativo es la Asamblea Nacional del Poder Popular.
Poder Ejecutivo	Está integrado por el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros y el Comité Central del Partido Comunista de Cuba. El Consejo de Ministros esta integrado por el Jefe de Estado y de Gobierno, que es su Presidente, el Primer Vicepresidente; los Vicepresidentes, los Ministros, el Secretario y los demás miembros que determine la ley, (Artículo 96). El actual presidente es el General Raúl Castro Ruz, a partir del 24 de febrero de 2008 y la próxima elección será en 2013. http://www.cubagob.cu/
Poder Legislativo	Es unicameral y está depositado en la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), integrada por 609 diputados; las Asambleas Provinciales del Poder Popular y las Asambleas Municipales del Poder Popular. Se compone por todos los diputados y es elegida cada cinco años. El actual presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular es Ricardo Alarcón de Quesada. Las últimas elecciones fueron el 20 de enero de 2008 y las próximas serán en enero de 2013. http://www.parlamentocubano.cu/
Poder Judicial	El Poder Judicial esta formado por el Tribunal Supremo del Pueblo, la Fiscalía General de la República, los tribunales Provinciales y los Tribunales Municipales. El Presidente del Tribunal, los magistrados y demás jueces son nombrados

por la Asamblea Nacional.

<http://www.tsp.cu/>

Sistema Electoral La Constitución Política y la Ley Electoral de Cuba establecen elecciones generales cada cinco años para renovar la totalidad de los miembros de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) y las asambleas provinciales. Desde 1993 a la fecha se han llevado a cabo tres elecciones generales durante las cuales se han ratificado a la mayoría de los miembros del Gobierno, incluyendo al Presidente.

Partidos Políticos Partido Comunista de Cuba. (PCC)

ECONOMÍA

Moneda Las monedas oficiales son el Peso cubano y el Peso cubano convertible (CUC).

Productos Agrícolas y Ganaderos Azúcar, arroz, naranja, papa, toronja, plátano, jitomate, bovinos, cerdos y gallinas.

Principales Industrias Azucarera, pesquera, construcción, maquinaria, naval, alimenticia, textil y poligráfica.

RELACIONES PARLAMENTARIAS

México y Cuba coinciden en los siguientes foros: PARLATINO, COPA, PARLAMERICAS y UIP a la fecha se han llevado a cabo 13 reuniones interparlamentarias, en los últimos doce años no se han registrado visitas bilaterales de parlamentarios de Cuba a México ni de parlamentarios mexicanos a este país.

TRATADOS CELEBRADOS POR MÉXICO Y CUBA

- Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba
- Convenio para el Intercambio de Correspondencia Radiotelegráfica entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Cuba
- Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba
- Convenio de Colaboración Económica e Industrial entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno Revolucionario de la República de Cuba
- Acuerdo de pesca entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba
- Acuerdo sobre Delimitación de los Espacios Marítimos de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba, en las Áreas en que dichos espacios serán colindantes en virtud del establecimiento de la zona económica exclusiva de México y la eventual creación de una Zona Económica de Cuba (o su equivalente)

- Convenio General de Colaboración entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba
- Convenio de Colaboración Económica y Científico-técnica en la Producción Azucarera y sus derivados entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba
- Acuerdo de Cooperación Turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba
- Convenio Comercial entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico Internacional
- Convenio sobre transporte aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba
- Tratado de Cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba sobre Asistencia Jurídica Mutua en materia Penal
- Tratado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba sobre Ejecución de Sentencias Penales
- Acuerdo por el que se modifica el Convenio sobre Transporte Aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba, del 9 de agosto de 1991
- Convenio Básico de Cooperación para el Desarrollo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba
- [Acuerdo por el que se modifica el Convenio sobre Transporte Aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Cuba del 9 de agosto de 1991](#)
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones

Relaciones comerciales

Balanza comercial de México con Cuba				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1990	104,068	53,497	157,565	50,571
1991	104,554	44,418	148,972	60,136
1992	116,873	7,609	124,482	109,264
1993	95,486	7,083	102,569	88,403
1994	173,785	11,783	185,568	162,002
1995	431,682	6,234	437,916	425,448
1996	372,435	22,850	395,285	349,585
1997	328,099	34,223	362,322	293,876
1998	284,952	28,449	313,401	256,503
1999	248,091	22,606	270,697	225,485

2000	239,574	27,980	267,554	211,594
2001	201,741	25,669	227,410	176,072
2002	143,339	24,289	167,628	119,050
2003	163,149	20,306	183,455	142,843
2004	176,905	21,158	198,063	155,747
2005	221,595	20,300	241,895	201,295
2006	194,416	43,403	237,819	151,013
2007	190,460	15,651	206,111	174,809
2008	309,356	53,403	362,759	255,953
2009	250,869	13,099	263,968	237,770
2010	307,326	17,775	325,101	289,551
2011	356,714	17,137	373,851	339,577
2011 /1	189,402	6,939	196,341	182,463
2012 /1	190,301	7,604	197,905	182,697

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las exportaciones de 1990 a 1994 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 1995 el criterio utilizado es el de país destino
/1 enero-junio

Principales productos importados por México procedentes de Cuba				
Valores en dólares				
Fracción	Descripción	2010	2011	2012 enero- junio
..	Total	17,775,247	17,137,330	7,604,134
2402.10.01	Cigarros (puros) (incluso despuntados) y cigarrillos (puritos), que contengan tabaco.	2,270,628	2,456,437	1,475,488
2207.10.01	Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol.	1,362,439	2,306,153	0
7602.00.99	Los demás.	971,356	2,121,037	645,784
2208.40.01	Ron.	2,280,760	2,057,228	771,237
3822.00.03	Placas, hojas, láminas, hojas o tiras, de papel, impregnadas o recubiertas con reactivos para diagnóstico o laboratorio.	1,169,879	1,542,450	994,775
8438.90.02	Reconocibles como concebidas exclusivamente para máquinas o aparatos de la industria azucarera.	0	867,165	376,253
7408.11.01	De sección transversal inferior o igual a 9.5 mm.	0	619,666	688,786
7408.19.99	Los demás	1,100,049	582,861	136,625
2842.10.99	Los demás.	8,000	488,435	0
1101.00.01	Harina de trigo o de morcajo (tranquillón).	210,203	449,998	0
3002.10.19	Juegos de diagnóstico para determinación de pruebas inmunológicas por medio de anticuerpos monoclonales.	183,171	423,140	0
8712.00.01	Bicicletas de carreras..	0	401,216	0
8903.99.99	Los demás	0	283,525	0

3002.10.20	Medicamentos que contengan anticuerpos monoclonales.	758,907	255,325	274,049
7217.10.99	Los demás.	31,000	198,301	0
7413.00.99	Los demás	0	160,595	0
8525.60.99	Los demás.	0	151,340	0
0106.32.01	Psitaciformes (incluidos los loros, guacamayos, cacatúas y demás papagayos).	133,897	146,699	88,686
2937.19.05	Eritropoyetina.	94,115	141,315	59,760
9015.90.01	Partes y accesorios.	0	120,856	0
3926.90.99	Las demás.	4,571	117,478	0
6305.10.01	De yute o demás fibras textiles del líber de la partida 53.03	444,703	97,533	1,058,352
3002.10.99	Los demás.	61,743	89,892	0
9804.00.01	Menajes de casa.	50,949	80,926	81,520
2923.20.01	Lecitina de soya.	52,892	79,443	54,198
7601.20.99	Las demás.	356,352	72,915	0
2203.00.01	Cerveza de malta.	34,764	60,688	35,254
2701.11.01	Antracitas.	0	53,646	0
9013.80.99	Los demás.	0	47,120	0
0106.39.02	Aves canoras.	26,646	44,488	26,353
3402.90.99	Las demás.	0	43,359	0
9018.19.02	Electroencefalógrafos.	22,554	41,453	0
9508.90.99	Los demás	4,845	39,955	0
7219.22.01	De espesor superior o igual a 4.75 mm pero inferior o igual a 10 mm.	0	37,531	0
9603.90.99	Los demás	35,866	36,520	18,380
8483.90.99	Los demás.	0	28,525	1,462
9506.99.99	Los demás	180	27,062	0
8414.51.01	Ventiladores, de uso doméstico..	0	18,935	0
8438.90.01	De amasadoras, mezcladoras, batidoras, molinos o trituradoras.	0	18,884	0
8414.10.99	Los demás.	0	18,327	0
4901.99.04	Obras de la literatura universal, libros o fascículos técnicos, científicos o de arte, incluso los de carácter biográfico, impresos en español, aunque	2,458	15,052	1,823
0101.90.02	Caballos sin pedigree, para reproducción.	0	14,000	0
2202.90.99	Las demás.	0	13,940	0
3002.30.99	Las demás.	21,000	12,011	0
9027.80.99	Los demás.	10,732	11,801	15,759
2201.10.01	Agua mineral.	0	11,617	0
4823.20.99	Los demás.	46,262	11,523	40,000
3822.00.04	Juegos o surtidos de reactivos de diagnóstico, para las determinaciones en el laboratorio de química clínica, excepto lo comprendido en las fracciones	248,849	11,436	156,912
3004.90.99	Los demás.	10,781	10,807	0
9018.19.99	Los demás.	0	10,425	0

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: La información se presenta a partir de julio de 2007 debido a cambios en la Tarifa

Principales productos exportados por México a Cuba

Valores en dólares

Fracción	Descripción	2010	2011	2012 enero-junio
	Total	307,325,623	356,714,476	190,301,435
7612.90.99	Los demás	28,383,518	32,178,524	16,587,410
2309.90.99	Las demás.	25,848,773	19,675,876	9,882,712
4005.10.01	Caucho con adición de negro de humo o de sílice.	0	13,403,667	7,357,702
3102.10.01	Urea, incluso en disolución acuosa.	8,968,559	12,620,589	10,540,569
3901.20.01	Polietileno de densidad superior o igual a 0.94.	6,218,908	11,647,202	2,577,815
1516.20.01	Grasas y aceites, vegetales, y sus fracciones.	5,850,200	10,408,895	5,211,275
7010.90.02	De capacidad superior a 0.33 l pero inferior o igual a 1 l	8,435,440	9,925,680	4,413,379
3901.10.01	Polietileno de densidad inferior a 0.94.	4,409,307	9,304,942	1,979,093
8309.90.01	Tapones o tapas, excepto lo comprendido en las fracciones 8309.90.02, 8309.90.03, 8309.90.07 y 8309.90.08.	7,812,646	8,816,966	4,558,590
2807.00.01	Ácido sulfúrico; oleum.	2,505,301	8,353,368	6,884,980
3920.10.99	Las demás.	4,498,810	6,943,233	2,950,405
3401.20.01	Jabón en otras formas..	5,014,382	6,453,590	6,362,053
3105.20.01	Abonos minerales o químicos con los tres elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio.	7,189,625	5,420,407	271,148
8507.10.99	Los demás	1,753,949	5,081,504	668
8309.90.08	Tapas de aluminio, con una pieza de sujeción colocada sobre la tapa mediante un remache, reconocibles como concebidas exclusivamente para envases dest	4,104,743	4,775,871	0
8418.21.01	De compresión...	1,001,141	3,735,804	48,867
3208.90.99	Los demás.	2,007,482	3,494,326	2,120,662
3923.21.01	De polímeros de etileno.	2,044,334	3,426,415	369,293
3902.10.01	Sin adición de negro de humo.	628,758	3,379,550	1,615,957
3208.20.01	Pinturas o barnices, excepto lo comprendido en la fracción 3208.20.02	4,728,295	3,100,125	2,866,934
3926.90.99	Las demás.	2,697,874	2,623,626	1,546,147
3923.29.99	Los demás.	2,952,652	2,590,314	1,155,447
2710.19.02	Aceites de engrase o preparaciones lubricantes a base de aceites minerales derivados del petróleo, con aditivos (aceites lubricantes terminados).	2,459,768	2,550,924	653,707
3401.19.99	Los demás.	376,270	2,418,501	9,286
6403.91.99	Los demás.	683,267	2,298,361	746,515
8311.10.01	De hierro o de acero..	1,763,074	2,199,711	913,192
3923.90.99	Los demás.	2,051,599	2,088,306	1,301,426
3405.40.01	Pastas, polvos y demás preparaciones para	3,613,938	1,875,400	548,908

	fregar.			
8544.49.04	De cobre, aluminio o sus aleaciones, excepto lo comprendido en las fracciones 8544.49.01 y 8544.49.03.	63,563	1,869,568	306,841
3904.21.99	Los demás.	0	1,830,020	1,632,766
3921.12.01	De polímeros de cloruro de vinilo.	1,987,282	1,824,923	1,161,303
3923.29.01	Fundas, sacos y bolsas, para envase o empaque.	2,958,581	1,627,576	277,163
7304.31.99	Los demás.	125,171	1,575,284	335,396
3209.10.01	Barnices a base de resinas catiónicas de dimetilaminoetilmetacrilato o a base, de resinas aniónicas del ácido metacrílico reaccionadas con ésteres del	2,136,719	1,570,744	1,493,580
3401.11.01	De tocador (incluso los medicinales)..	126,555	1,559,662	69,732
3907.60.99	Los demás.	1,913,940	1,497,195	824
2202.10.01	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada.	2,079,598	1,494,900	686,806
2833.25.01	De cobre, excepto lo comprendido en la fracción 2833.25.02.	564,500	1,437,222	263,598
3814.00.01	Disolventes y diluyentes orgánicos compuestos, no expresados ni comprendidos en otras partidas; preparaciones para quitar pinturas o barnices.	1,074,769	1,305,061	501,259
7313.00.01	Alambre de púas, de hierro o acero; alambre (simple o doble) y fleje, torcidos, incluso con púas, de hierro o acero, de los tipos utilizados para cerc	1,597,162	1,255,931	5,223
4011.20.05	Con diámetro interior superior a 44.45 cm, de construcción diagonal	555,132	1,194,330	287,474
3402.19.99	Los demás.	76,423	1,194,105	764,929
8421.91.99	Las demás.	100	1,158,453	0
3302.10.99	Los demás.	1,010,072	1,092,227	370,318
3214.90.99	Los demás.	826,317	1,061,924	469,828
6305.33.01	Los demás, de tiras o formas similares, de polietileno o polipropileno	23,277	1,046,009	379,012
3923.50.01	Tapones, tapas, cápsulas y demás dispositivos de cierre.	1,234,679	1,044,407	792,984
3920.10.04	Láminas de poli(etileno) de alta densidad, extruido, con espesor mínimo de 3 mm, excepto lo comprendido en la fracción 3920.10.02.	314,202	1,035,829	0
4816.90.99	Los demás	358,236	1,010,166	190,636
3920.43.99	Las demás.	51,576	981,878	4,135

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

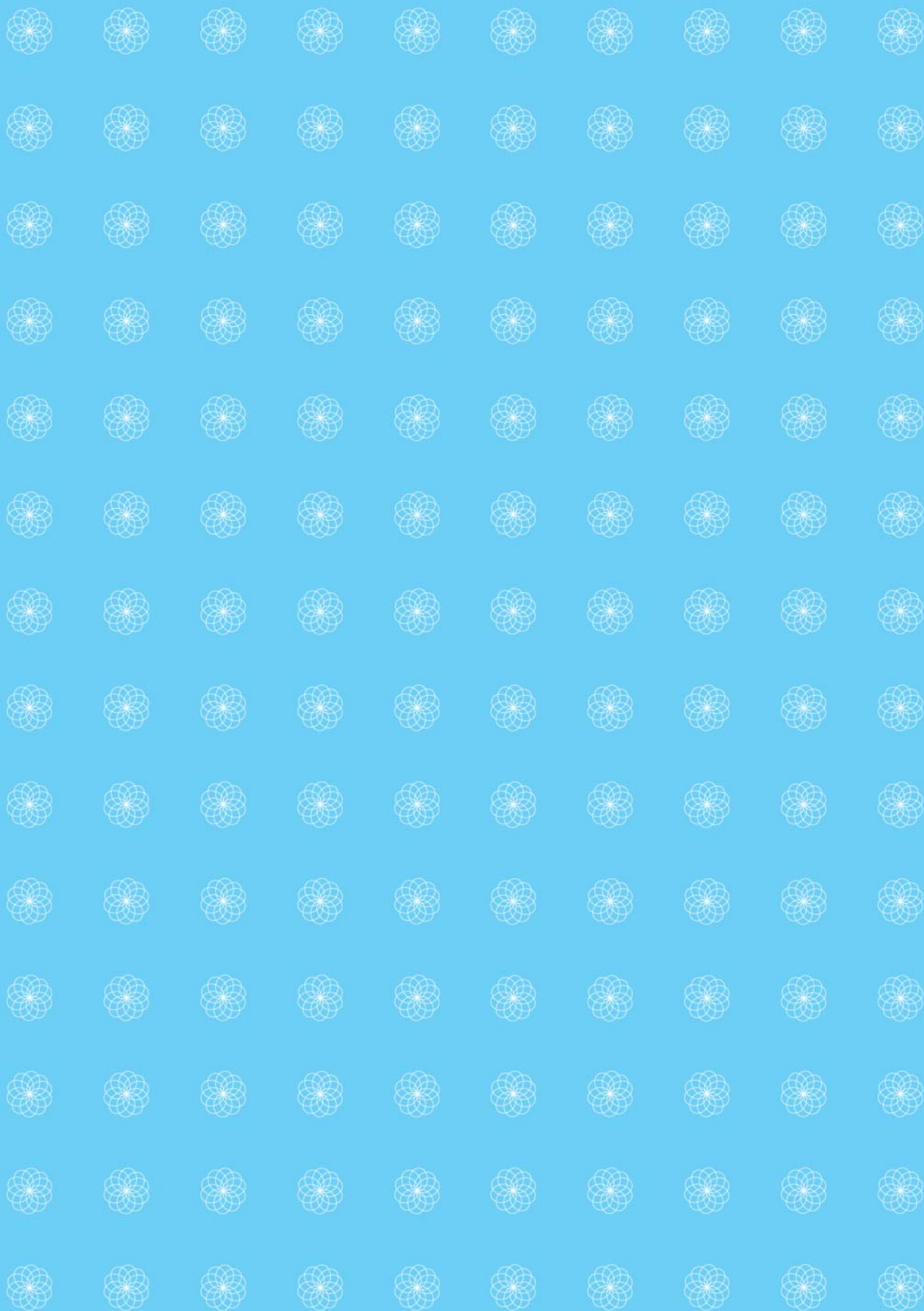
Nota 2: Las exportaciones de 1990 a 1994 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 1995 el criterio utilizado es el de país destino

Nota 3: La información se presenta a partir de julio de 2007 debido a cambios en la Tarifa

EL MODELO
ARGENTINO
DE SEGURIDAD
DEMOCRÁTICA



Ministerio de
Seguridad
Presidencia de la Nación



AUTORIDADES

Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación

PRESIDENTA DE LA NACIÓN
Dra. Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

MINISTRA DE SEGURIDAD
Dra. Nilda GARRÉ

SECRETARIA DE SEGURIDAD OPERATIVA
Dra. Cristina CAAMAÑO IGLESIAS PAIZ

SECRETARIO DE PLANEAMIENTO
Lic. Gustavo SIBILLA

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN
Y RELACIONES CON LA COMUNIDAD
Dra. Ileana Romina ARDUINO

JEFE DE GABINETE DE ASESORES
Dr. Raúl GARRÉ

SUBSECRETARIO DE DELITOS COMPLEJOS
Y LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA
Sr. Miguel Angel ROBLES

SUBSECRETARIO DE GESTIÓN Y BIENESTAR DEL PERSONAL
DE LAS FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD
Dr. Gustavo Federico PALMIERI

SUBSECRETARIO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO
Lic. Juan Estanislao LÓPEZ CHORNE

SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO LOGÍSTICO
Y PRESUPUESTARIO
Dra. Liliana BANTI

SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN
DEL DELITO Y LA VIOLENCIA
Lic. Cecilia Laura ALES

SUBSECRETARIA DE COORDINACIÓN
Cdora. Patricia BAEZ ROCHA

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD INTERIOR
Dr. Miguel Ángel BERMEJO

INDICE

5	→	Prefacio
9	→	I. Introducción
16	→	Instancias de articulación del Sistema de Seguridad Ciudadana
19	→	II. Diagnóstico de base
25	→	III. Lineamientos estratégicos
28	→	1. Consolidación del gobierno político de la seguridad
33	→	2. Profesionalización del personal
35	→	3. Promoción de la participación comunitaria y prevención social
38	→	4. Mayor esfuerzo operacional
44	→	5. Transformación tecnológica
47	→	6. Articulación federal del sistema de seguridad
48	→	7. Fortalecimiento de la inteligencia criminal
51	→	8. Acción integral contra el crimen organizado
56	→	9. Perspectiva transversal de DD.HH y equidad de género
60	→	10. Bienestar del personal de seguridad
65	→	IV. Conclusiones

→ EL MODELO ARGENTINO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA



Prefacio

Este documento esquematiza el modelo que el Ministerio de Seguridad de la República Argentina ha elaborado y comenzado a implementar desde su creación en diciembre de 2010, para garantizar, en tanto deber indelegable del Estado, el derecho a la seguridad ciudadana en un marco de plena vigencia del sistema democrático y republicano, y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

En la gestación de este modelo han participado una gran diversidad de actores locales. También se ha prestado particular atención a la experiencia internacional acumulada en la materia por países de la región y el mundo que transitaron por procesos de consolidación democrática similares al nuestro, dejando enseñanzas de las que mucho se pudo y aún puede aprenderse. Con esta finalidad, y con la asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se organizó el ciclo de talleres y mesas redondas “Desafíos para el Planeamiento Estratégico de la Seguridad Ciudadana”, que a lo largo de 2011 convocó a referentes gubernamentales, académicos y de la sociedad civil de América, Europa y Oceanía.

El desarrollo del modelo estuvo orientado por la decisión de la Presidenta de la Nación de llevar adelante una política pública integral en materia de seguridad en la que los ejes de trabajo fueran expresión cabal de la decisión de consolidar el gobierno y la conducción política de las fuerzas de seguridad.

El modelo recoge las premisas subyacentes a los consensos y compromisos asumidos por nuestro país en lo que a seguridad pública se refiere, abarcando una extensa lista de tratados suscriptos y posturas políticas de larga data sostenidas en los foros multilaterales especializados tanto a nivel regional como internacional.

Un buen marco que reúne gran parte de las experiencias y debates en el campo de la seguridad democrática está dado por el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (2009) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que condensa el alcance de las responsabilidades del Estado a la luz del marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, fijando así lineamientos ineludibles para nuestro país.

El rumbo escogido también se inspira en las ideas del *Acuerdo por la Seguridad Democrática*, espacio de integración multisectorial y pluripartidario que estableció en un documento fundante diez puntos básicos para el desarrollo de un gobierno democrático de la seguridad.

Dicho documento reconoce como guía el aludido informe de la CIDH y prioriza:

1. el desarrollo de una institucionalidad ministerial que dé lugar a la efectiva conducción civil de la seguridad ciudadana, junto con un expreso control de los asuntos internos, carrera y procesos de evaluación y ascenso,
2. un proceso de desarrollo de políticas confiables en materia de producción y acceso a la información en materia criminal,
3. la ampliación de la agenda del sector mediante el cambio paradigmático desde la concepción meramente policial de la seguridad hacia una mirada integradora sobre la multicausalidad de la fenomenología de la violencia y el delito y la multiagencialidad de las respuestas,
4. un reconocimiento protagónico a la participación comunitaria.
5. otros puntos que completan el concierto de diez aspectos allí condensados involucran más protagónicamente otras instancias de gobierno tales como los referidos a las reformas en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, reconocimiento de derechos de víctimas y reformas judiciales.

Ningún cambio estructural en políticas de Estado puede afianzarse con la voluntad exclusiva de las autoridades gubernamentales. La consolidación de estas transformaciones requiere la confluencia de una base social amplia que las

legitime y haga duraderas en el tiempo. Necesita de agentes públicos de distintos niveles y áreas del Estado, organizaciones sociales y el sector privado, que concurran al desafío con la determinación y la capacidad para ejecutarlas y sostenerlas. El compromiso del Ministerio de Seguridad de la Nación es facilitar los ámbitos para que esa base pueda vehicular sus inquietudes y necesidades, participe activamente y con ello fortalezca al Sistema de Seguridad, ejerciendo además su natural función de contralor.





I.

INTRODUCCIÓN



La desarticulación del arquetipo local de Estado de Bienestar, el alto desempleo resultante y una red asistencial insuficiente, producto de la implementación sistemática de políticas neoliberales durante décadas, llevaron los niveles de desigualdad social a parámetros desconocidos en la Argentina. Esas prácticas de destrucción de derechos y acceso a condiciones dignas de vida, encontraron reaseguro en las sucesivas expresiones del terrorismo de Estado y otras prácticas represivas que hallaron en el período 1976 -1983 su máximo nivel de sistematicidad.

En consecuencia, las condiciones históricamente asimiladas de seguridad ciudadana en nuestro país sufrieron una degradación estructural, alcanzando su peor expresión tras la gran crisis socio-económica de 2001. El incremento objetivo de los delitos por encima de los niveles tradicionalmente “aceptados”, amplificado por un tratamiento mediático sin mesura, distorsionaron la percepción social del delito, proyectando el temor a la inseguridad a una dimensión de proporciones angustiantes en la sociedad argentina.

En otro plano, la aceleración del proceso de globalización tras la caída del Muro de Berlín implicó una intensificación de los flujos internacionales de personas, bienes e información, que trajo un desafío material sin precedentes a la función

tradicional de los Estados de controlar sus fronteras. La ampliación del alcance, mutabilidad y margen de maniobra de las organizaciones criminales, que se hallaron frente a finanzas robustecidas, capacidad de gerenciamiento global, tecnología de vanguardia y una logística ágil, impuso nuevas exigencias para administrar la intrínseca porosidad de los límites nacionales.

Esta mayor exigencia de contexto movilizó al Estado Nacional en la República Argentina a dar prioridad desde 2003 al Sistema de Seguridad Interior dotándolo de mayores recursos para confrontar esta nueva escala de desafío. El presupuesto de las fuerzas federales de seguridad pasó de \$ 3.670 millones en 2003 a \$ 16.904 millones en 2011 y sus recursos humanos totales se incrementaron de 67.519 a 88.496.

En el plano normativo se adoptaron medidas y herramientas centrales para el desarrollo de acciones básicas en relación con aquellos delitos de responsabilidad federal, tales como la trata de personas y el narcotráfico.

En este sentido, Argentina ha ratificado, en el año 2002, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* -conocida como Convención de Palermo- asumiendo compromisos respecto a estándares legislativos básicos para combatir la delincuencia organizada en sus distintas manifestaciones, en especial respecto a la trata de personas, tráfico de migrantes y tráfico ilícito de armas, tres flagelos que afectan no sólo a los Estados sino a los individuos en particular. La sanción de la Ley 26.364 de prevención y sanción de la trata de personas, la reforma integral del marco que regula las migraciones y el desarrollo de medidas institucionales en el ámbito del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio de Justicia son algunos ejemplos.

En materia de narcotráfico, a nivel regional, el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se encuentra en sus primeros pasos luego de su puesta en marcha en 2010 y en su seno Argentina impulsará con fuerza una estrategia cooperativa en materia de prevención y lucha contra las drogas, reconociendo a la UNASUR como el primer ámbito de prioridad en su proyección internacional.

Ello se complementa, a nivel subregional, con las iniciativas que Argentina lleva adelante desde 1996 en el marco de la Reunión Especializada de Ministros del Interior o equivalentes (RMI) del MERCOSUR ampliado, cuyo principal instrumento normativo- el *Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional* ratificado por nuestro país en 2010- orienta las políticas en materia de cooperación para el intercambio de información de inteligencia criminal y la realización de operativos combinados.

También, a nivel hemisférico y en el marco del *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas* convenido en la Primera Reunión sectorial de Ministros de la OEA (MISPA I, 2008), Argentina se comprometió a introducir iniciativas para mejorar: a) la gestión de la seguridad pública; b) la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; c) la gestión policial; d) la participación ciudadana y comunitaria;

y e) la cooperación internacional. En el segundo encuentro (MISPA II, 2009) el país reiteró su compromiso de enfrentar las amenazas a la seguridad pública desde la perspectiva de los derechos humanos, para abocarse durante la MISPA III (2011) a trabajar sobre uno de los pilares priorizados: la *gestión policial*. Allí Argentina asumió deberes en pos de la transparencia y adecuada conducción política de las Fuerzas Policiales y de Seguridad (FFPPySS).

En este contexto resulta estratégica la decisión adoptada en diciembre de 2010 por la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, de promover una mejor capacidad institucional y política para dar respuesta a esta asignatura, creando con esa convicción el primer ministerio a nivel federal de la historia argentina con competencia exclusiva en seguridad interior.

Centrar el diseño de las políticas de seguridad en los representantes de la soberanía popular no consiste en una mera institucionalización llamada a convalidar o refrendar añejas formas de trabajo. Reafirmar que la decisión y la responsabilidad de la conducción del sistema de seguridad reside en los representantes de un Poder Ejecutivo elegido por voluntad popular constituye una condición ineludible para la gestión de un nuevo modo de relación entre la comunidad y sus instituciones de seguridad.

Ciertamente esa conducción en manos civiles no basta por sí sola para asegurar el desarrollo de una política de seguridad sustancialmente democrática. En ese sentido, la decisión política de poner primacía en el gobierno político de la seguridad está acompañada por un conjunto de decisiones que fijan las líneas estratégicas que orientan el desarrollo integral de la política de seguridad:

- a. **Reformulación de los mecanismos de idoneidad y evaluación de desempeño**, impulsando herramientas que permitan un control eficaz y sin vulneración de derechos, promoviendo así una política de desarrollo de la carrera profesional en las fuerzas policiales y de seguridad con estricto apego a criterios profesionales, estándares éticos democráticos y republicanos, bajo la conducción directa de las autoridades políticas del sector.
- b. **Modernización de los procesos de formación y desarrollo de la carrera profesional de las instituciones de seguridad**. Para alcanzar, mantener y garantizar la seguridad pública y ciudadana es indispensable que los recursos humanos que integran los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad actúen conforme a doctrinas, técnicas y prácticas profesionales comprometidas con la plena vigencia de los derechos humanos y las garantías constitucionales.
- c. **Centralidad de la perspectiva de derechos humanos y género**, tanto en lo que respecta a las obligaciones que las fuerzas de seguridad tienen con la comunidad, como respecto de las prácticas y relaciones al interior de la propia institución. El objetivo es promover herramientas

específicas que rompan con la falsa antinomia entre seguridad y derechos humanos, promoviendo una cultura institucional en la que la protección de los derechos fundamentales y la equidad de condiciones sean cualidades del proceso de fortalecimiento institucional y se traduzcan en un mejor desempeño.

- d. **Articulación con la comunidad como eje esencial en el desarrollo de un nuevo modelo de conducción y diseño de políticas.** Se trata de la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de reconocer a la ciudadanía y sus organizaciones sociales un rol protagónico en el proceso de diagnóstico, construcción de políticas y control de desempeño en materia de seguridad, reconociendo la centralidad que el diálogo directo con la comunidad ostenta en un proceso de fortalecimiento democrático del sector. Esta revalorización de la intervención política, activa y directa como condición ineludible para la transformación, fortalece el proceso de inclusión ciudadana en el desarrollo y gestión de un nuevo modelo de seguridad.
- e. **Modernización tecnológica como prioridad,** como una herramienta indispensable para asumir los desafíos que se plantean en materia de prevención y persecución eficaz de la criminalidad, y al mismo tiempo, optimizando las condiciones de trabajo de cada uno de los hombres y mujeres que realizan tareas en las FFPPySS.
- f. **Desarrollo de un sistema de planeamiento estratégico** que permita, a partir de un diagnóstico científico de la problemática de seguridad, de un análisis de las capacidades del sistema de seguridad interior y de las directivas emanadas de la conducción política, definir los objetivos de la política de seguridad y organizar integralmente los esfuerzos operativos de las FFPPySS, así como las acciones de cooperación que resulte necesario articular con otras agencias estatales, con la comunidad y con países amigos.
- g. **Desarrollo de una política presupuestaria integrada** que constituya una derivación contable y financiera del proceso de planeamiento estratégico y de la determinación de capacidades a sostener y desarrollar para cumplir con las misiones asignadas, permitiendo de esta forma garantizar el sostenimiento del esfuerzo operativo del Sistema de Seguridad Interior a través de inversiones estratégicamente dirigidas.
- h. **Cooperación y coordinación intergubernamental e interagencial para explorar y generar mecanismos de *articulación inteligente*** entre las distintas áreas del Estado para mejorar tanto en la intervención operativa frente al delito como en la generación de respuestas que aseguren una convivencia pacífica y de pleno goce de derechos fundamentales, como estrategias preventivas esenciales.

- i. **Promoción de una política activa orientada a la prevención social del delito y la violencia**, en el entendido de que los distintos niveles en que se expresa la conflictividad social y las formas de inseguridad que aquejan objetivamente a la población son expresión de fenómenos multicausales cuya atención reclama un alto nivel de diversificación en las respuestas. Se promueve entonces una agenda en la que la seguridad de los derechos de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o con restricciones de acceso sea un objetivo de la política pública al que se reconoce importancia central en términos de prevención de la violencia y el delito.
- j. **Desarrollo de una política de bienestar que jerarquice las condiciones de acceso y goce de derechos básicos para los trabajadores de la seguridad y su grupo familiar**, priorizando la atención de la salud, la adecuación de las instalaciones y lugares de trabajo y la articulación con otras áreas del Estado en todo lo que fuera necesario para la promoción de una mejor calidad de vida a quienes se desempeñan en nuestras fuerzas policiales y de seguridad.
- k. **Fortalecimiento de las instancias y mecanismos de articulación a nivel federal**, imprimiendo una dinámica de mayor agilidad y vínculo con las provincias a través de la jerarquización del Consejo de Seguridad Interior, así como también promoviendo distintas herramientas para la dinamización del diálogo y la atención continua de las inquietudes de las provincias como pasos imprescindibles en el desarrollo de una política con proyección federal genuina.
- l. **Priorización del fortalecimiento de las capacidades de investigación en materia de criminalidad organizada y compleja**, asumiendo enteramente las responsabilidades del gobierno federal en materia de persecución de delitos como la trata de personas y el narcotráfico, e impulsando una reingeniería institucional en materia de investigaciones que, apoyada en la innovación tecnológica, la profesionalización de la inteligencia criminal y la conducción operativa coordinada en base a criterios de política criminal fijados por la autoridad ministerial, conduzcan al desarrollo de una política estructural e integrada de esfuerzos estatales frente a la criminalidad en sus formas más complejas.
- m. **Desarrollo de una política institucional en materia de producción y análisis de información criminal**, mediante la convocatoria amplia de sectores sociales y académicos para alcanzar una revisión integral del sistema de producción y registro de información criminal, fijando parámetros y regulaciones que sean compatibles con las exigencias republicanas y las necesidades de seguridad, y con capacidad de promover estándares comunes para la producción y registro, en el entendido de

que la producción objetiva y rigurosa de información constituye un insumo irremplazable para la gestión.

En suma, en su primer año de existencia, el Ministerio de Seguridad de la Nación proyectó y comenzó a implementar un proceso de reforma estructural que halla su fundamento en un diagnóstico de base que parte de una apreciación de la situación de seguridad ciudadana en la República Argentina y de las capacidades que el sistema de seguridad interior deberá generar y robustecer para atender esa realidad.

Tal proceso se asienta en lineamientos estratégicos que apuntan a mejorar la capacidad institucional de la lucha contra el delito y se materializan en áreas programáticas, líneas de acción e iniciativas concretas y cuya presentación ponemos aquí a disposición.

Estamos convencidos de que un desafío de transformación integral como el que nos proponemos desarrollar aquí encuentra respaldo en las condiciones estructurales de la vida política e institucional de nuestro país, consolidadas desde 2003 a la fecha.

La promoción de una política de seguridad que pretende adecuarse a las condiciones sustanciales de un proyecto de país en el que la profundización de la igualdad mediante el acceso a derechos ocupa un lugar central y se constituye como meta del conjunto de las políticas públicas, no puede sino afrontarse como un desafío de transformación paradigmática propio del proceso de profundización del modelo de inclusión, justicia e igualdad social que impulsamos.



Dra. Nilda Garré
Ministra de Seguridad



INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA MINISTERIO DE SEGURIDAD

ARTICULACIÓN INTRAGUBERNAMENTAL

Ministerio de Defensa → incremento de capacidades de vigilancia y reconocimiento en fronteras mediante sensores, para un mejor control de intrusiones ilegales al territorio nacional (terrestres, fluviales y aéreas)

Ministerio de Ciencia y Tecnología → aprovechamiento del Sistema Científico-Tecnológico-Productivo nacional para proveer a las fuerzas de seguridad de capacidades operacionales ampliadas

Ministerio de Industria → promoción de condiciones para coordinar un *cluster* productivo nacional de seguridad. Coordinación del Programa Mi PC en conjunto con las mesas barriales de seguridad

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios → Red Federal de Comunicaciones para la Seguridad. Campañas de comunicación para la prevención de la trata de personas en centros de transporte (CNRT y Aerolíneas Argentinas)

Ministerio del Interior → optimización de los mecanismos de identificación de individuos y de rastros humanos para la seguridad. Relevamiento de competencias de los gobiernos locales sobre seguridad (Secretaría de Asuntos Municipales)

Ministerio de Educación → establecimiento de estándares de formación y asistencia técnica a las instituciones de formación dependientes de las fuerzas policiales y de seguridad. Coordinación de acciones para el reemplazo de la Gendarmería Infantil por actividades educativas y culturales.

Ministerio de Trabajo → relevamiento de las condiciones de trabajo de los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad. Desarrollo de Planes de Prevención Social del Delito

Ministerio de Salud → ampliación de la disponibilidad y calidad de los servicios de atención de la salud para los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad. Desarrollo de Unidades de Traslado para la evaluación de usuarios de drogas. Intercambio de información estadística

Ministerio de Desarrollo Social → desarrollo de proyectos de Prevención Social y Situacional del Delito con la Secretaría de Deportes, Dirección Nacional de Juventud, Consejo Nacional de las Mujeres, Dirección Nacional de Asistencia Crítica

Ministerio de Justicia y DDHH → desarrollo de acciones conjuntas en materia de trata de personas. Articulación de programas destinados a víctimas de violencia sexual e intrafamiliar. Articulación con la Unidad Especial de Búsqueda de Personas. Desarrollo de actividades de formación en DDHH y perspectiva de género para las FFPPySS

Banco Central de la República Argentina → coordinación y capacitación para la fiscalización de medidas de seguridad bancaria

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) → cooperación técnica para el intercambio y actualización de información para el diseño e implementación de encuestas

SEDRONAR → Intercambio de información estadística y del registro de precursores químicos

Ministerio de Economía → protocolo de grabado para identificación nacional de autopartes de automóviles usados

Mesa interministerial → para el abordaje de la problemática del PACO (ministerios de Seguridad, Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Planificación Federal y Secretaría de Cultura)

Mesa interministerial → para la prevención social del delito y la violencia (ministerios de Desarrollo Social, Justicia y Derechos Humanos, Educación, Planificación Federal, Jefatura de Gabinete de Ministros y Secretaría de Cultura)

INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA MINISTERIO DE SEGURIDAD

ARTICULACIÓN CON LA COMUNIDAD

Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad → realización de Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad con participación de 450 organizaciones sociales, confección de Mapas de Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia, Convenio PNUD para el fortalecimiento de la participación ciudadana en políticas públicas de seguridad

Programa Puerta a Puerta → Evaluación comunitaria del servicio de policía en la CABA en colaboración con el SUTERH y el Colegio de Farmacéuticos

ARTICULACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación regional para el combate de la criminalidad organizada → establecimiento del MERCOSUR y UNASUR como espacios estratégicos prioritarios de integración y proyección

SISME → Mejora operativa del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR

Organismos oficiales participantes en el Ciclo Internacional de Talleres "Desafíos para el Planeamiento Estratégico de la Seguridad Ciudadana" → Secretaría Nacional de Seguridad Pública de Brasil, Australian Crime Commission, Ministerio del Interior y de Seguridad Pública de Chile, Public Safety Canada, Policía Real Montada de Canadá, Policía Nacional de Colombia, Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y el Caribe (UN-LIREC)

Actualización de Acuerdos bilaterales vigentes y suscripción de nuevos canales formales de cooperación y asistencia recíproca → con Ministerios y Fuerzas de Seguridad extranjeras

Promoción de acuerdos e instancias de cooperación en materia de terrorismo, trata de personas y narcotráfico → ante foros hemisféricos y organismos internacionales especializados de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Organización de Naciones Unidas (ONU)

Organización de ciclos internacionales de talleres, mesas redondas y seminarios → convocatoria de expertos en planeamiento estratégico, formación, participación ciudadana y diversos aspectos centrales de la gestión de políticas públicas en seguridad.

ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Corte Suprema de Justicia de la Nación → cooperación y capacitación sobre género, trata de personas y para garantizar un curso adecuado de las denuncias de violencia intrafamiliar

Ministerio Público Fiscal → cooperación y coordinación en materia de trata de personas. Cooperación en materia de comunicaciones e informática para mejorar el flujo de información

Sistema Universitario Nacional → cooperación y asistencia con decenas de centros universitarios nacionales

Procuración General de la Nación → coordinación de requerimientos en el marco de causas por graves violaciones a los derechos humanos

Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal → CONICET, CELS, ILSED, UNR, UNQ, UdeSA, UNLA, CIPCE, UNL, entre otros



II.

DIAGNÓSTICO DE BASE

Producto de los complejos procesos históricos que afectaron a la República Argentina a lo largo de los siglos XIX y XX, la dirigencia política argentina asumió naturalmente que la conducción de la seguridad pública estuviese delegada en las propias fuerzas policiales y de seguridad. La dirigencia emergente de la recuperación democrática (1983), insegura, quizás, de su propia capacidad de gestionar un asunto tan delicado, o cómoda, con la llana transferencia de esa responsabilidad, optó por abstenerse de gobernar desde la política el universo institucional de la seguridad como un cuerpo sistémico del Estado.

La superación del *delegacionismo* civil en la política de seguridad es un camino aún por recorrer para la comunidad política nacional, y un compromiso pendiente con el proceso de consolidación institucional de nuestra República. Consolidación que se ha ido cimentando con casi ya tres décadas de vigencia ininterrumpida del orden constitucional, una mejora progresiva en la representatividad del sistema de gobierno, una creciente inclusión social, una ampliación continua de derechos para la ciudadanía, y una reparación histórica y jurídica, cabal y ecuánime, como han evidenciado, más recientemente, los fallos por violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Producto de una construcción sin visión de conjunto, el cuerpo jurídico de la Seguridad se encuentra hoy conformado por la Ley de Seguridad Interior (1992) y una miríada de leyes y reglamentaciones específicas que no guardan unidad conceptual. Los componentes del sistema de seguridad, es decir las dos fuerzas policiales (Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y las dos fuerzas de seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval), fueron reguladas por separado, a distinto tiempo y sin criterio integral. Con leyes orgánicas sancionadas a lo largo de medio siglo (en 1958 para la Policía Federal, 1969 para la Prefectura, 1971 para la Gendarmería y 2006 para la Policía de Seguridad Aeroportuaria), cada fuerza fue concebida como un organismo especializado y autosuficiente para una actuación operacional autónoma. Sus respectivas leyes nunca previeron que fueran parte de un dispositivo estatal articulado. Esta atonicidad acarrió inconsistencias estructurales que generaron confusiones de jurisdicción, solapamientos, duplicidades e ineficiencia global.

De hecho, las fuerzas de seguridad, Gendarmería y Prefectura, fueron asignadas en sus leyes orgánicas el mandato minimalista de satisfacer las necesidades de policía de los entonces “Comando en Jefe” del Ejército y la Armada argentina. Es evidente la razón: sus leyes orgánicas fueron dictadas por sucesivos gobiernos militares. En esos tiempos, si bien la Policía Federal escapó a ser orgánicamente absorbida por las FF.AA., guardó una clara sumisión operacional e internalizó en su matriz organizacional patrones culturales castrenses.

El *delegacionismo* político en materia de Seguridad acarrió entonces la preponderancia de visiones institucionales corporativas y la habilitación de comportamientos atomizados. La ausencia de criterios centrales fomentó, en definitiva, prácticas fragmentadas de planeamiento y operación en cada fuerza que atentaron contra la eficiencia de conjunto del dispositivo estatal de seguridad.

Como lógica consecuencia de lo anterior se generalizó un entendimiento preponderantemente policial de los problemas de seguridad ciudadana. La preeminencia de este enfoque implicó minimizar en el análisis a las políticas de prevención social, orientadas a la inclusión y a la incidencia sobre los procesos estructurales que generan la violencia y la criminalidad, flagelos que en definitiva afectan en mayor grado a los sectores más vulnerables.

Por otro lado, la falta de mecanismos que fomentaran en forma proactiva la inclusión de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía, con criterios de diversidad y en condiciones de participación efectiva, ha impedido contar con una herramienta indispensable para la identificación local de problemáticas delictivas y otras formas de conflicto tales como las que se derivan de las condiciones del espacio público y de las interacciones que en él se producen. Además, esta carencia de instancias de participación privó al Sistema de Seguridad en su conjunto del control sobre el accionar de los agentes de seguridad, restándole tanto legitimidad como eficacia a las políticas del área.

Los tradicionales mecanismos burocráticos de generación de datos sobre el delito, históricamente supeditados a los formatos propios de las instituciones judiciales (tipos penales, bienes jurídicamente protegidos, “olfato policial”, etc.) atentaron contra la generación de un sistema de información que permitiera analizar científicamente la fenomenología del delito, abordando la multiplicidad de sus factores, actores y circunstancias.

A pesar de algunos intentos de reforma, aún prevalece una incongruencia entre los contenidos de instrucción y adiestramiento, y los estándares que se requieren para la formación de ciudadanos de profesión policial en el marco de un sistema democrático y republicano, atendiendo los problemas criminales desde su múltiple complejidad.

El origen castrense de las fuerzas policiales y de seguridad, la falta de una conducción política activa y su involucramiento histórico como herramienta de disciplinamiento social y político durante buena parte de los siglos XIX y XX, implicaron la consolidación de doctrinas y prácticas de carácter autoritario y/o militarista que privilegiaron la falta de gradualidad, la discrecionalidad y la ilegalidad en el uso de la fuerza pública. En el contexto de debilidad del gobierno político de la seguridad pública y de autonomía y falta de control externo de las instituciones de seguridad, se registraron con distintos niveles de sistematicidad graves violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de fuerzas policiales y de seguridad, abarcando desde apremios ilegales hasta el uso de fuerza letal en manifestaciones públicas, el armado de causas judiciales, torturas y ejecuciones.

La ausencia de lineamientos y controles políticos superiores progresivamente favorecieron prácticas que tendieron a desdibujar el límite entre lo legal y lo ilegal. Se asistió así a un progresivo deterioro institucional donde el accionar de algunos elementos de las fuerzas de seguridad evolucionó desde la tolerancia hacia determinadas prácticas ilegales (juego, proxenetismo, contrabando) hasta la regulación mediante su intervención activa en modalidades que van desde el encubrimiento hasta la participación en actividades criminales complejas (narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas, etc.).

Por otro lado, de la mano del deterioro general de las condiciones laborales a lo largo de los '90s y hasta la crisis de 2001, el salario real, las prestaciones sociales y las condiciones cotidianas de trabajo de los ciudadanos que se desempeñaban en las FFPPySS tampoco escaparon a la degradación del contexto. Esto produjo una caída en la moral del personal de estos organismos, induciendo a muchos de sus miembros a prestar servicios de manera suplementaria fuera de su institución. Esto a su vez resultó en una excesiva carga laboral para los agentes, que -además de atentar contra sus derechos laborales- afectó su eficacia.

Históricamente, la carencia de una perspectiva de género en la cultura y en la organización policiales ha implicado una tolerancia de hecho con la violencia con-

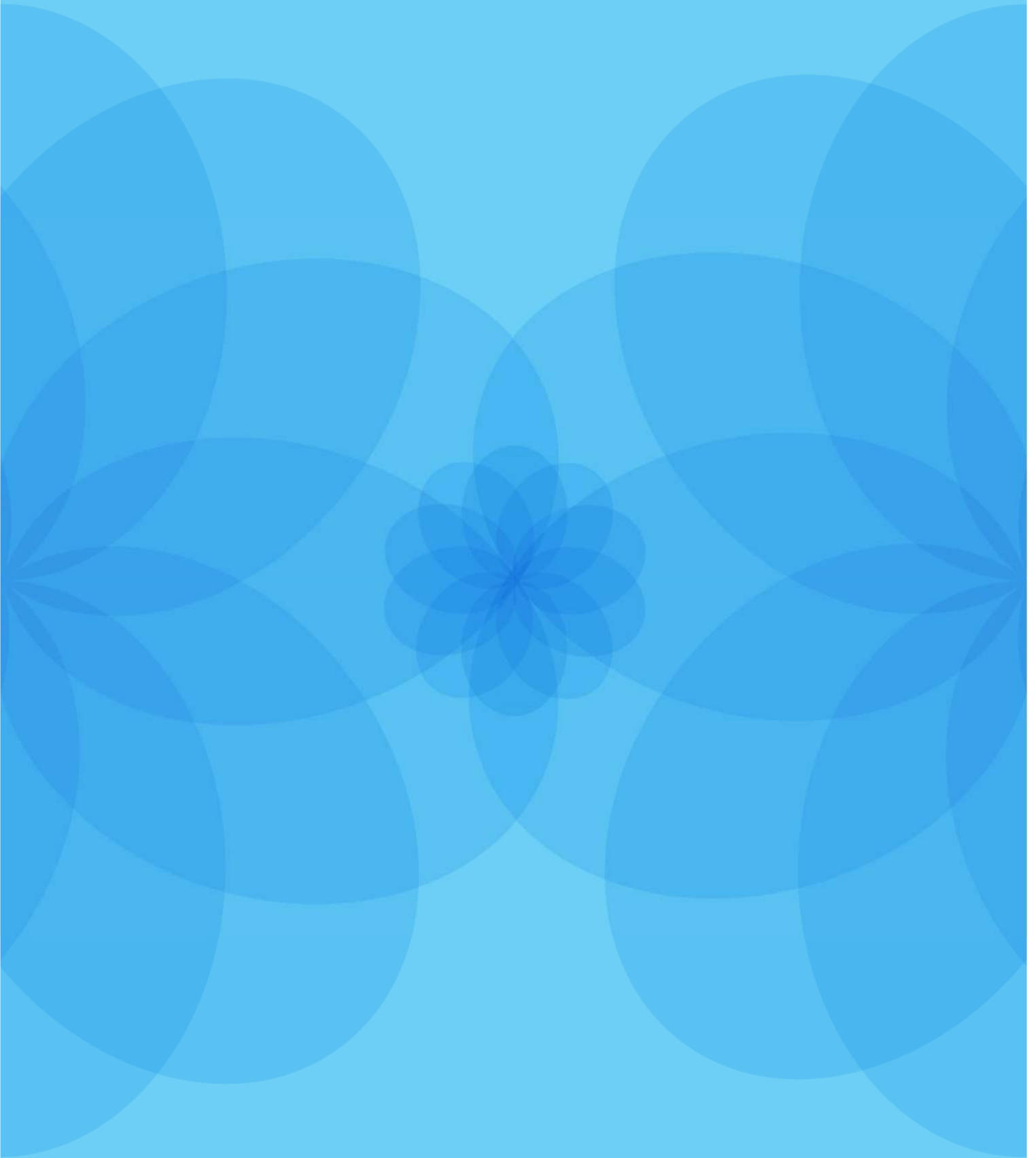
tra la mujer y la consecuente desconfianza de las víctimas hacia las instituciones policiales. Al mismo tiempo, al interior de la organización esto ha implicado una inequidad para las mujeres en las oportunidades de carrera profesional.

En síntesis, el cuadro de situación mostraba que la política de seguridad pública se encontraba todavía excesivamente delegada en las propias fuerzas de seguridad; requiriéndose afirmar la conducción política para establecer estrategias que guiaran las acciones orientadas a garantizar la seguridad de los ciudadanos; primaba el control policial represivo por sobre el despliegue de políticas de prevención de la conflictividad, la violencia y el delito; el conocimiento de estos fenómenos era precario, sesgado y no permitía un diagnóstico fidedigno de las diferentes problemáticas de seguridad; la ciudadanía no tenía espacio de participación para co-gestionar la seguridad pública, identificar problemas, determinar prioridades y evaluar el desempeño policial.

En relación a la organización de un sistema integrado de seguridad, las fuerzas policiales y de seguridad no tenían un marco jurídico que les diera coherencia y articulación funcional, primando a su vez, en la práctica, la fragmentación operativa y logística y la ineficiencia por duplicación de esfuerzos e incompatibilidad de sistemas tecnológicos; persistía todavía una impronta castrense en su formación, con doctrinas no siempre congruentes con el orden democrático; se atravesaban procesos de desprofesionalización y descenso de la moral; persistían graves violaciones a los derechos humanos y la tolerancia institucional de prácticas ilegales; se carecía de una perspectiva de género tanto en las prácticas de atención a la ciudadanía como hacia el personal femenino de las FPPySS; el personal de las instituciones de seguridad padecía distorsiones salariales y de bienestar en general.

Frente a ello se requería la construcción de un modelo de seguridad democrática que permitiera superar progresivamente las disfuncionalidades descritas e implementar con visión estratégica políticas efectivas para garantizar la seguridad ciudadana.





III.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Ante el panorama descripto y con las instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Seguridad de la Nación ha fijado diez ejes estratégicos.



I

CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD	Diagnóstico y rediseño de prácticas de planificación en Seguridad Elaboración del Plan Estratégico de Seguridad 2012-2015
RÉGIMEN DE PERSONAL DE LAS FFPPYSS	Revisión y adecuación de la matriz organizativa de las FFPPySS Sistematización de la información de personal de las FFPPySS Modernización del mecanismo de designaciones Modernización del mecanismo de ascensos Control de convocatorias de personal retirado
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE LAS FFPPYSS	Impulso a la transparencia presupuestaria Eficiencia logística integral
SISTEMATIZACIÓN DE ESTADÍSTICA CRIMINAL	Planificación y evaluación de proyectos de inversión Sistemas de información criminal objetiva
FISCALIZACIÓN OPERATIVA DE LAS FFPPYSS	Medición de victimización y percepción de la seguridad Establecimiento de instancias orgánico-funcionales de ctrl. en MINSEG

II

PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL

ACTUALIZACIÓN DOCTRINARIA Y ORGÁNICA DE LA FORMACIÓN	Reforma de contenidos de formación Incorporación de capacitación específica Fortalecimiento orgánico del sistema de formación
--	---

III

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y PREVENCIÓN SOCIAL

POLÍTICAS DE PREVENCIÓN SOCIAL	Promoción de redes de sociabilidad para la reducción de la violencia y el delito entre poblaciones jóvenes Sensibilización social Capacitación de funcionarios
POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	Integración ciudadana en la planificación de la política de seguridad Evaluación comunitaria del servicio de policía Capacitación de la comunidad

IV

MAYOR ESFUERZO OPERACIONAL

VOLUMEN DEL DESPLIEGUE OPERACIONAL DE LAS FFPPYSS	Mayor presencia policial en la vía pública en CABA y GBA Mayor control de fronteras NOA y NEA Mayor control de rutas y autopistas Mayor control en terminales, trenes y subtes
CRITERIOS DE REASIGNACIÓN DEL DESPLIEGUE DE FUERZAS	Priorización de la función operativa en la distribución de personal Reordenamiento de pautas de organización del patrullaje Diseño de programas focalizados de prevención situacional

V

TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA

CAPACIDAD DE COMANDO, CONTROL, COMUNICACIONES, INFORMÁTICA, VIGILANCIA Y RECONOCIMIENTO (C4ISR)	Mayor video-vigilancia urbana Mayor control tecnológico en puestos fronterizos Introducción de capacidades satelitales de observación Mayor interoperabilidad táctica entre las FFPPySS
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PARA LA SEGURIDAD	Articulación con el Sistema Científico, Tecnológico y Productivo nacional

VI

ARTICULACIÓN FEDERAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

COORDINACIÓN DEL ESFUERZO NACIONAL DE POLICÍA

Promoción de protocolos estandarizados a través del Consejo de Seguridad Interior

VII

FORTALECIMIENTO DE LA INTELIGENCIA CRIMINAL

REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN ORGÁNICA

Conducción política de la inteligencia criminal
Actualización doctrinaria

PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA CRIMINAL

Producción de inteligencia criminal estratégica
Producción de inteligencia criminal táctica y operacional

VIII

ACCIÓN INTEGRAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

IDENTIFICACIÓN PERICIAL DE PERSONAS Y ARMAS

Implementación de herramientas tecnológicas para optimizar la identificación de individuos y armas de fuego

INSTANCIAS INTEGRADAS DE ABORDAJE Y ANÁLISIS DEL DELITO COMPLEJO

Constitución de unidades integrales especializadas

COOPERACIÓN REGIONAL PARA EL COMBATE DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Establecimiento del MERCOSUR y UNASUR como espacios estratégicos prioritarios de integración y proyección
Promoción de Acuerdos e instancias de cooperación ante foros hemisféricos, organismos internacionales especializados y países extrarregionales

COORDINACIÓN INVESTIGATIVA Y OPERACIONAL DE LAS FFPPYSS CONTRA DELITOS COMPLEJOS

Lucha contra el narcotráfico
Lucha contra la trata de personas
Lucha contra el comercio ilegal de autopartes

IX

PERSPECTIVA DE DD.HH. Y EQUIDAD DE GÉNERO

POLÍTICAS DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA

Ponderación de funcionarios policiales por su contribución con los valores democráticos y el respeto a los DD.HH.
Cooperación con la Justicia en causas relacionadas con el terrorismo de Estado
Revisión documental

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Vigilancia de derechos y garantías
Intervención ante los órganos de protección del derecho internacional de los derechos humanos

DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Garantías de trato a grupos vulnerables
Resguardo de los derechos de la infancia

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Protocolos y capacitación para atención primaria de casos de violencias

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

Mecanismos de revisión de reglamentos y prácticas institucionales contrarias a la igualdad de oportunidades para la mujer
Revisión de normativa sobre condiciones laborales de mujeres embarazadas, mujeres lactantes y personal con niños/as a cargo
Asesoramiento y contención del personal femenino
Diagnóstico sobre las condiciones de mujeres y varones en las FFPPySS
Resguardo de la identidad de género adoptada e informada por ciudadanos y personal de las FFPPySS

X

BIENESTAR DEL PERSONAL DE SEGURIDAD

CONDICIONES LABORALES

Remuneraciones
Condiciones de trabajo
Protección del personal
Derechos básicos del personal
Mejoras para personal retirado

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS DE SALUD

Fortalecimiento institucional de los servicios de salud
Ampliación y mejora de servicios de salud
Inversión en equipamiento y tecnología

1.

Consolidación del gobierno político de la seguridad

A los efectos de dotar de contenido los compromisos asumidos y fijados como objetivos prioritarios de la gestión, el Ministerio de Seguridad ha encarado desde su creación el desarrollo de un sistema y una metodología de planificación estratégica que permitirá en el corto plazo precisar el diagnóstico y los desafíos del escenario actual de la seguridad, proyectar su evolución probable y estudiar detalladamente la fenomenología del delito, para así entonces desplegar, en uso de esa inteligencia, estrategias integrales para la prevención y conjuración de la violencia y el delito. Será sobre la base de este plan estratégico, coordinado por la conducción política superior, que las fuerzas policiales y de seguridad deban proyectar sus propios planes operativos, garantizando así los adecuados niveles de coordinación y especialización inherentes a cada componente del Sistema de Seguridad Pública. Este ejercicio permitirá desarrollar acciones consistentes a mediano y largo plazo de incorporación de personal, formación y adiestramiento, como también definir lineamientos para la configuración operativa de las fuerzas, su despliegue y su equipamiento.

El gobierno político de la seguridad implica la conducción estratégica por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación de la producción y análisis de información sobre el delito, de las políticas de administración del personal, de los sistemas de formación y capacitación, de la administración de recursos y el ejercicio permanente de control sobre el desempeño operacional de las FFPPySS, de la definición de las políticas de prevención y del establecimiento de los canales de diálogo con la comunidad.

1.1. Planeamiento Estratégico de Seguridad

El ejercicio del gobierno político de la seguridad requiere como punto de partida la construcción de un adecuado sistema de planificación que permita una articulación operativa y funcional coherente entre todos los componentes del sistema de seguridad ciudadana. El Sistema de Seguridad solo será tal cuando su dinámica de funcionamiento surja de una planificación centralizada, que distribuya y coordine esfuerzos en pos de una estrategia integral de reducción del delito.

Líneas de acción e iniciativas

1.1.a. → *Diagnóstico y rediseño de prácticas de planificación en seguridad.*

1.1.a.i. Relevamiento y análisis de los planes operativos y la estructura orgánica de las FFPPySS para su adecuación en función de objetivos estratégicos.

- 1.1.a.ii. Organización del ciclo internacional de talleres “Desafíos para el Planeamiento Estratégico de la Seguridad Ciudadana” para el relevamiento de experiencia comparada (en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Res. 487/2011).
- 1.1.a.iii. Creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES) para apoyar la conducción estratégica de la seguridad a través de la producción de conocimiento científico.
- 1.1.b. → *Elaboración del Plan Estratégico de Seguridad 2012-2015.***
 - 1.1.b.i. Constitución del Comité de Planeamiento Estratégico de la Seguridad para articular la planificación con las cuatro FFPPySS en función de un único plan estratégico del Sistema de Seguridad.
 - 1.1.b.ii. Proyección y diseño de un Ciclo Cuadrienal de Planeamiento Estratégico de la Seguridad para dar estabilidad institucional y continuidad al planeamiento en seguridad ciudadana como política de Estado.
- 1.1.c. → *Revisión y adecuación de la matriz organizativa de las FFPPySS***
 - 1.1.c.i. Proyección de una nueva Ley Orgánica de las FFPPySS para adecuar en un único instrumento jurídico el marco normativo del Sistema de Seguridad Interior conforme a los requerimientos actuales

1.2. Régimen de personal de las FFPPySS

La administración del régimen de personal de las FFPPySS ha estado históricamente circunscripta al ámbito exclusivo de las propias fuerzas. El gobierno político de la seguridad exige que la conducción gubernamental garantice que las metodologías de evaluación, promoción y asignación de los recursos humanos respondan a un modelo de evaluación objetivo, que priorice en su ponderación las contribuciones profesionales individuales a las metas del organismo. Un modelo que establezca reglas de juego claras *ex ante* para el evaluado y promueva incentivos para la especialización técnica y la actualización constante.

Líneas de acción e iniciativas

- 1.2.a. → *Sistematización y supervisión de la información de personal de las FFPPySS.***
 - 1.2.a.i. Consolidación en el Ministerio de Seguridad de bases de legajos y sumarios de las FFPPySS para posibilitar la supervisión integral de la gestión del personal.
 - 1.2.a.ii. Instalación en el Ministerio de Seguridad de terminales de consulta de los sistemas de administración de personal de las FFPPySS para posibilitar el acceso inmediato a la información necesaria para la gestión estratégica del personal.
-

1.2.b. → Modernización del mecanismo de designaciones

1.2.bi. Contralor del Ministerio de Seguridad en el proceso de asignación de destino del personal superior de las FFPPySS para garantizar su racionalidad estratégica y su pertinencia en relación a criterios de idoneidad profesional.

1.2.c. → Modernización del mecanismo de ascensos

1.2.ci. Contralor del Ministerio de Seguridad en el proceso de evaluación de ascensos del personal superior de las FFPPySS para garantizar que los cuadros de dirección y jefaturas estén capacitados para gestionar las directrices dictadas por el Ministerio, acrediten idoneidad profesional, respeto por los derechos humanos y estricto apego a la racionalidad, eficiencia y transparencia en la administración de los recursos públicos.

1.2.cii. Establecimiento de nuevos criterios para los cursos de ascenso de subcomisarios y comisarios de la PFA para que su contenido esté acorde con las nuevas iniciativas del Ministerio de Seguridad y las necesidades operativas, ponderando también el trato adecuado al personal subalterno.

1.2.d. → Control de convocatorias de personal retirado

1.2.d.i. Procedimiento de revisión de antecedentes de personal retirado convocado a servicio para garantizar la idoneidad profesional y ética (Res. 739/2011).

1.3. Administración de recursos de las FFPPySS

La eficiencia y transparencia en la aplicación de los recursos asignados globalmente al Sistema de Seguridad Pública constituye un compromiso del gobierno nacional para optimizar los resultados del esfuerzo material del ciudadano-contribuyente. Para ello, cualquier ciudadano debe contar con la posibilidad de acceder de manera simple y directa a la información sobre cuánto, cómo y en qué se gasta el presupuesto del sector. Para ello es requisito contar con un diseño presupuestario abierto y claro, que no sólo muestre contablemente adónde se dirigen las diferentes partidas, sino también qué resultados e impactos se espera que produzcan los programas financiados.

En la misma línea resulta imprescindible avanzar en todas aquellas acciones de articulación que permitan maximizar el uso y aprovechamiento de los recursos que insume cada fuerza, fomentando la generación de sinergias y economías de escala. La consolidación de necesidades de abastecimiento, mantenimiento, transporte y almacenamiento permite planificar y ejecutar el gasto con mayor eficiencia. Gastar mejor implica proveer un mayor servicio de seguridad ciudadana con el mismo presupuesto.

Líneas de acción e iniciativas

1.3.a. → *Impulso a la transparencia presupuestaria*

- 1.3.a.i. Desagregación y apertura de la Estructura Programática del Presupuesto de las FFPPySS para transparentar los gastos que se realizan, en función de cada objetivo de la política de seguridad.
- 1.3.a.ii. Publicación de indicadores de medición de la actividad operacional de las FFPPySS para permitir el acceso público a la información sobre los servicios de seguridad pública que se proveen con los recursos públicos asignados y los medios utilizados para brindarlos.
- 1.3.a.iii. Régimen de monitoreo de las contrataciones de las FFPPySS para evitar irregularidades y garantizar su adecuación a los programas presupuestarios.

1.3.b. → *Eficiencia logística integral*

- 1.3.b.i. Establecimiento del Sistema de Normalización de la Seguridad (SNS) para garantizar economías de escala e interoperabilidad en las adquisiciones de equipamiento.
- 1.3.b.ii. Planificación trienal de necesidades de vehículos, armamentos, municiones y equipos de comunicaciones de las FFPPySS para garantizar su provisión, su interoperabilidad y posibilitar economías de escala.
- 1.3.b.iii. Establecimiento de especificaciones técnicas para pistolas (de uso urbano y suburbano), fusiles (de dotación integral, asalto, precisión), subfusiles y escopetas comunes para las FFPPySS para posibilitar economías de escala en su adquisición.
- 1.3.b.iv. Constitución del Centro de Operacionales Logísticas (COL) para el adecuado sostenimiento de las operaciones en desarrollo. (Res. 613/ 2011)
- 1.3.b.v. Desintermediación comercial a través de la apertura de canales de provisión directa con Estados extranjeros y organismos internacionales para obtener mejores precios y condiciones de adquisición. (Canadá e Israel: convenios firmados. Francia, Italia, Rusia, Corea del Sur, Alemania, Sudáfrica: en trámite).

1.3.c. → *Planificación y evaluación de proyectos de inversión*

- 1.3.c.i. Establecimiento del Sistema Integrado de Gestión de Inversiones de Seguridad (SIGIS) para articular las inversiones con el planeamiento estratégico, mantener información actualizada sobre los proyectos de inversión, realizar el seguimiento de su ejecución y su evaluación ex post. (Resolución 1013/2011)
- 1.3.c.ii. Evaluación y consolidación del Plan Trienal 2012-2014 de Inversiones de Seguridad para garantizar la interoperabilidad de los equipamientos, posibilitar una adecuada provisión de los recursos necesarios y garantizar la continuidad de las inversiones necesarias.
- 1.3.c.iii. Capacitación a personal de las FFPPySS en metodología de identificación, formulación y evaluación de proyectos.

1.4. Sistematización de estadística criminal

La decisión de elaborar estrategias y acciones basadas en un análisis objetivo de la fenomenología criminal hace indispensable disponer de datos y conocimiento empírico de calidad. Se requiere, por tanto, la constitución de un sistema de información confiable y riguroso, que provea los insumos necesarios para la elaboración de diagnósticos, dando cuenta de la multiplicidad de factores, actores y circunstancias propios de la conflictividad, la violencia y el delito.

Líneas de acción e iniciativas

1.4.a. → *Sistemas de información criminal objetiva*

- 1.4.a.i. Nueva metodología de información sobre violencia y delito incorporando análisis de factores, actores y procesos (creación del Consejo Asesor de expertos -Res. 590/2011- para la mejora continua de los sistemas de información criminal).
- 1.4.a.ii. Sistema de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SISTRATA) compuesto por bases de datos de cuantitativas y cualitativas sobre causas judiciales, tareas realizadas, víctimas, imputados y elementos secuestrados (Resolución 848/2011).

1.4.b. → *Medición de victimización y percepción de la seguridad*

- 1.4.b.i. Encuesta semestral de percepción de seguridad y victimización (3.000 encuestas telefónicas y 300 presenciales en villas y asentamientos de emergencia).

1.5. Fiscalización operativa de las FFPPySS

La fiscalización de las operaciones de seguridad por parte de las autoridades políticas constituye una condición elemental para controlar cuantitativa y cualitativamente el desempeño de las FFPPySS y calibrar los ajustes que correspondan para un mejor servicio de seguridad ciudadana. Al mismo tiempo es necesario dirigir y evaluar la vinculación de las FFPPySS en el ámbito internacional.

Líneas de acción e iniciativas

1.5.a. → *Establecimiento de instancias orgánico-funcionales de control en el Ministerio de Seguridad*

- 1.5.a.i. Creación de la Coordinación de Fiscalización de las FFPPySS para control del cumplimiento de las pautas de emplazamiento asignadas a las fuerzas policiales y de seguridad (puestos fijos, paradas, control vehicular, custodias, consignas y vigilancias). (Res. 545/2011)
- 1.5.a.ii. Creación de la Delegación Regional NEA del Ministerio de Seguridad para supervisar el accionar de las FFPPySS y su coordinación con policías provinciales y otros organismos nacionales, provinciales y municipales (Res. 1162/2011)

- 1.5.a.iii. Inspecciones regulares a comisarías de la PFA y puestos de vigilancia policial.
- 1.5.a.iv. Relevamiento permanente del cumplimiento de estándares de seguridad e higiene en la actividad operacional rutinaria.
- 1.5.a.v. Establecimiento del Sistema de Gestión de Comisiones al Exterior (SIGECE) para adecuarlas a las necesidades operativas, científicas y tecnológicas del Sistema de Seguridad. (Res. 50/2011)
- 1.5.a.vi. Evaluación permanente de la participación en el componente policial de las Misiones de Paz de Naciones Unidas.

2.

Profesionalización del personal

El personal de las fuerzas policiales y de seguridad es quien ejecuta en el terreno una parte importante de las acciones e iniciativas que forman parte de este modelo. Por ello, la atención en su formación, entrenamiento, crecimiento profesional y bienestar constituye un elemento central para poder materializar las múltiples transformaciones en marcha.

La calidad del servicio de seguridad pública depende en gran medida de las capacidades profesionales de los hombres y mujeres que integran las FFPPySS. Para garantizar un estándar adecuado es necesario que los hombres y mujeres que integran las fuerzas policiales y de seguridad actúen conforme a doctrinas, técnicas y prácticas operacionales respetuosas de los derechos humanos y las garantías constitucionales. A su vez, la definición de su sistema de formación debe contemplar las particularidades del trabajo policial, en tanto el personal está facultado para usar la fuerza, incluso la letal, y limitar ciertas libertades y derechos individuales en circunstancias específicas reguladas por la ley.

2.1. Actualización doctrinaria y orgánica de la formación

La actualización doctrinaria y orgánica de la formación abarca tanto la revisión y definición de nuevos diseños curriculares y programas pedagógicos, como el fortalecimiento institucional de las escuelas e institutos de formación, procurando mantener una estrecha relación entre la carrera profesional y un plan de formación continua que incluye capacitación, reentrenamiento y especialización.

Líneas de acción e iniciativas

2.1.a. → *Reforma de contenidos de formación*

- 2.1.a.i. Rediseño de las currículas y programas pedagógicos de los institutos de formación de las FFPPySS (Res. 199/2011).
- 2.1.a.ii. Adecuación de los programas de formación a los estándares federales aprobados por el Consejo de Seguridad Interior (Res. 199/2011).
- 2.1.a.iii. Reforma de los cursos preparatorios de agentes de la PFA y de la GNA en función de un modelo de formación y evaluación por competencias que incluye la realización de prácticas profesionales para adaptarse a las unidades operativas. (Res. 199/2011).

2.1.b. → Incorporación de capacitaciones específicas

- 2.1.b.i. Elaboración de materiales didácticos de capacitación sobre niñez y adolescencia, y detección temprana de casos de trata de personas.
- 2.1.b.ii. Plan de capacitación para la PFA sobre prevención y lucha contra el delito de la trata de personas.
- 2.1.b.iii. Dictado de capacitaciones sobre gestión y abordaje de conflictos en el espacio público.
- 2.1.b.iv. Construcción de áreas de entrenamiento para la práctica de técnicas policiales básicas en la Escuela Federal de Suboficiales y Agentes de PFA, que permiten la simulación de situaciones y la evaluación de competencias de los aspirantes.
- 2.1.b.v. Talleres de sensibilización respecto de la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos en el uso de la fuerza.

2.1.c. → Fortalecimiento orgánico del sistema de formación

- 2.1.ci. Asistencia a las instituciones de formación policial nacionales y provinciales con vistas a su adecuación al marco normativo, a través de un convenio marco con el Ministerio de Educación de la Nación.
- 2.1.c.ii. Implementación de proyectos de reforma de diseños curriculares, prácticas profesionalizantes, formación docente y capacitación de equipos directivos y técnico-pedagógicos de los institutos de formación (en 12 provincias y en las cuatro fuerzas federales de seguridad).
- 2.1.c.iii. Transformación de la especialización de los cuadros de conducción de las fuerzas federales en una oferta de posgrado, con la calidad propia del nivel universitario.
- 2.1.c.iv. Adecuación institucional del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, orientada a elevar la calidad profesional del personal (Res. 165/2011).
- 2.1.c.v. Incorporación de representantes del Ministerio de Seguridad, del Ministerio de Educación y referentes del ámbito científico-académico en el Consejo Directivo del Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional Argentina.
- 2.1.c.vi. Reconversión docente del Instituto Universitario de la GNA para incentivar la incorporación de académicos.

3.

Promoción de la participación comunitaria y prevención social

Con el objetivo de prevenir y reducir el delito y la resolución violenta de conflictos, se requieren políticas que impulsen la participación de los ciudadanos, incorporando su perspectiva, sus necesidades y su conocimiento de los problemas locales. Al mismo tiempo es necesario impulsar iniciativas de prevención a través de la contención de sectores en situación particular de vulnerabilidad.

3.1. Políticas de Prevención Social

El desarrollo de acciones específicas para sectores vulnerables de la población busca actuar sobre las causas estructurales de diferentes fenómenos de violencia y criminalidad, en el entendimiento de que este tipo de iniciativas resultan más efectivas y socializantes que las típicas acciones vinculadas con el policiamiento.

Líneas de acción e iniciativas.

- 3.1.a. → **Promoción de redes de sociabilidad para la reducción de la violencia y el delito entre poblaciones jóvenes**
 - 3.1.a.i. Proyecto Puente: estrategia de prevención social focalizada a jóvenes infractores penales primarios en situación de vulnerabilidad para integrarlos a redes de sociabilidad mediante estrategias de intervención sociocomunitaria (acceso a la formación laboral y fomento de herramientas de participación, entre otras).
 - 3.1.a.ii. Mesa interministerial para el abordaje de la problemática del PACO: acompañamiento en el barrio para desintoxicación, tratamiento ambulatorio, inserción educativa o laboral. (Participación de los ministerios de Seguridad, Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Planificación Federal y Secretaría de Cultura).
 - 3.1.a.iii. Desarrollo del programa de formación “Jóvenes operadores comunitarios para la prevención de la violencia y las adicciones”.
 - 3.1.a.iv. Desarrollo del programa “Municipios Libres de Trata”, orientado al desarrollo de políticas integrales de prevención de la trata de personas con los gobiernos locales.
- 3.1.b. → **Sensibilización social**
 - 3.1.b.i. Campaña de sensibilización y prevención de trata de personas orientada a centros de transporte (*spots* para televisión y ómnibus de larga distancia; afiches y folletería en los pasos de frontera).

3.1.b.ii. Desarrollo de campañas de prevención en materia de: trata y explotación sexual; robo y hurto de automotores; violencia, racismo y xenofobia en espectáculos deportivos.

3.1.c. → Capacitación de funcionarios

3.1.c.i. Puesta en marcha del primer curso de formación en políticas multiagenciales para la prevención del delito y la violencia (participación de 500 funcionarios nacionales y municipales. Consolidación de un banco de proyectos presentados por funcionarios de los ministerios de Desarrollo Social, Justicia y Derechos Humanos, Educación, Planificación Federal y Jefatura de Gabinete de Ministros).

3.2. Políticas de participación comunitaria

La participación comunitaria constituye un elemento central de información para la implementación y fiscalización de acciones de prevención del delito. Permite complementar los mapas del delito, implementar acciones de prevención situacional, evaluar adecuadamente el desempeño de la policía y actuar sobre la percepción social del delito. Se trata de una perspectiva que además de responder a una inequívoca decisión política de inclusión de los más postergados responde a los estándares fijados por la doctrina internacional, tal como ha sido señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009.

La política de participación que se promueve a través del Plan Nacional de Participación Comunitaria está orientada a asegurar la inclusión de grupos particularmente vulnerables, promover mecanismos que garanticen la diversidad, asegurando progresivamente total independencia de los componentes policiales como condición básica de legitimidad y transparencia de las instancias de participación.

Líneas de acción e iniciativas

3.2.a. → Integración ciudadana en la planificación de la política de seguridad

3.2.a.i. Plan Nacional de Participación Comunitaria (ver recuadro): organización de 40 Mesas con 450 organizaciones comunitarias en 39 barrios de la CABA.

3.2.a.ii. Reordenamiento de la jurisdicción de las comisarías de la Policía Federal Argentina para que coincidan con las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y para facilitar la co-gestión de la seguridad entre comunas y comisarías.

3.2.b. → Evaluación comunitaria del servicio de policía

3.2.b.i. Programa Puerta a Puerta: encuesta domiciliaria sobre el nivel de satisfacción con el servicio de policía (CABA).

3.2.b.ii. Línea 0800-555-5065 de Atención Gratuita de denuncias, sugerencias y reclamos sobre el accionar policial.

3.2.c. → Capacitación de la comunidad

- 3.2.c.i. Implementación de las Escuelas de Participación Comunitaria en Seguridad (Resolución 280/2011) para capacitar a organizaciones comunitarias, funcionarios de gobiernos municipales y provinciales y miembros de las FFFPySS en el diseño e implementación de políticas públicas de participación. Funcionan en el ámbito de la CABA en convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo; en el Municipio de Avellaneda con la Universidad Nacional de Avellaneda; y proyectadas para 2012 con las distintas regiones del Consejo de Seguridad Interior.
- 3.2.c.ii. Publicación del Manual de Seguridad y Derechos Humanos: "Herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática" (10.000 ejemplares).

PLAN NACIONAL DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

OBJETIVO: lograr una participación activa de la ciudadanía en el proceso de construcción de la política de seguridad.

1. MESAS BARRIALES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SEGURIDAD (RESOLUCIÓN Nº 296/2011).

Constituyen un ámbito de encuentro y trabajo de la comunidad para participar activamente en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad. Su accionar se materializa, centralmente, a través de la elaboración de Planes Locales de prevención de la violencia y el delito, y en la implementación de mecanismos de Evaluación Comunitaria del Servicio de Policía Local. Son, por ello, espacios de corresponsabilidad y cogestión entre el Estado y la Comunidad.

LAS PRINCIPALES FUNCIONES DE LAS MESAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA SON:

- Efectuar diagnósticos participativos que permitan confeccionar mapas de prevención comunitaria de la violencia y el delito.
- Participar en el diseño de los planes locales de seguridad.
- Impulsar acciones de prevención de la violencia y de integración comunitaria en articulación con el Estado.
- Co-gestionar con organismos del Estado el mejoramiento del espacio urbano barrial.
- Solicitar informes del funcionamiento de las comisarías a sus titulares.
- Invitar a autoridades, funcionarios públicos o efectores locales de las distintas agencias estatales con actuación en su ámbito territorial, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública del ámbito vecinal.
- Evaluar el funcionamiento y las actividades del servicio de policía local.

2. MAPA DE PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

Es un instrumento de diagnóstico participativo, que permite planificar políticas públicas de seguridad reconociendo los principales conflictos que afectan la seguridad del barrio y su elaboración ocupa un lugar central en las tareas de las mesas barriales.

ESTA METODOLOGÍA SE SUSTENTA EN TRES CRITERIOS BÁSICOS:

- 1- Registra y documenta los conflictos en un sistema afín a las georeferencias utilizadas por las agencias estatales de seguridad.
- 2- Es un mapa de prevención, ya que consigna los lugares que han sido cercenados del espacio público por el miedo. Lo que lo transforma en una herramienta clara para el diseño de políticas de recuperación de espacios públicos a través de la presencia policial, la mejora de la infraestructura urbana o del abordaje de conflictividades sociales.
- 3- el mapa pone de manifiesto la multicausalidad de los conflictos vinculados a la inseguridad. Y la consecuente necesidad de respuestas multiagenciales para su resolución.

4.

Mayor esfuerzo operacional de seguridad

En paralelo al desarrollo de políticas que apuntan a brindar respuestas estructurales en la dimensión social de la problemática, resulta necesario atender las necesidades inmediatas que exige la coyuntura delictual. La respuesta ha sido un mayor esfuerzo y despliegue operacional a partir de una reasignación del personal y el desarrollo de acciones específicas de proximidad y prevención situacional. Para ello, el Ministerio de Seguridad de la Nación lleva adelante un reordenamiento integral en la distribución de los recursos humanos de las FFPPySS, priorizando la función operacional sobre las administrativas y de apoyo. En esta línea se han dispuesto medidas de reasignación interna de personal entre áreas y se ha lanzado una serie de operativos que involucran a miles de efectivos de las cuatro fuerzas nacionales de seguridad en tareas de prevención en grandes centros urbanos, así como operaciones focalizadas contra el crimen organizado en zonas fronterizas y rurales del país.

4.1. Volumen del despliegue operacional de las FFPPySS

Las exigencias en la situación de seguridad en determinados ejidos urbanos, como el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), ha determinado la conveniencia de una intervención complementaria de las fuerzas nacionales de seguridad. En este sentido, el Poder Ejecutivo Nacional decidió sumar una contribución adicional al esfuerzo operacional que ya venían realizando la Policía de la Provincia de Buenos Aires y la Policía Federal en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esa lógica se movilizaron miles de efectivos y cientos de vehículos de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval para realizar tareas de prevención en estas áreas. Asimismo, en atención a la problemática de los delitos complejos como narcotráfico o trata de personas también ha sido reasignado una masiva cantidad de personal hacia diferentes áreas del NEA y NOA de nuestro país.

Líneas de acción e iniciativas.

4.1.a. → *Mayor presencia policial en la vía pública en CABA y GBA*

- 4.1.a.i. **Dispositivo de Seguridad en Constitución.** Esquema preventivo y disuasivo en plazas, calles y avenidas del barrio de Constitución, con un incremento significativo de presencia policial en los puntos más críticos, con apoyo tecnológico de última generación. El dispositivo incluye 408 efectivos motorizados, a caballo y a pie; 56 cámaras de video de alta definición en la vía pública; patrulleros tecnológicos con domos y lectores automáticos de matrículas de automotores y

una cámara fija lectora de patentes. La actividad preventiva del personal policial es monitoreada en tiempo real por un equipo del Ministerio de Seguridad.

- 4.1.a.ii. **Operativo Cinturón Sur.** Incremento de la actividad preventiva en el sur de la Ciudad de Buenos Aires mediante la complementación operativa sinérgica de las fuerzas policiales y de seguridad federales. **1250** efectivos de Gendarmería Nacional y **1250** de Prefectura Nacional han comenzado a ejercer funciones de policía de seguridad y tareas de prevención e investigación de delitos, permitiendo a su vez red desplegar aproximadamente **1100** efectivos de la Policía Federal hacia otros barrios de la CABA (ver recuadro).

OPERATIVO CINTURÓN SUR (DECRETO N° 864/2011)

Inicio: 04/07/2011.

OBJETIVO:

Optimizar el servicio de seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reforzando las funciones de policía de seguridad y de prevención e investigación de delitos. Se basa en la complementación operativa sinérgica de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales por zonas. Permite el red despliegue de casi 1100 efectivos de la Policía Federal hacia otros barrios de la ciudad.

ÁREA:

Zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (barrios de Barracas, Boedo, Flores, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Avellaneda, Parque Chacabuco, Parque Patricios, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati).

DESPLIEGUE:

2500 efectivos de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

OPERATIVO CENTINELA (DECRETO 2099/2010)

Inicio: 01/01/2011.

OBJETIVO:

Incrementar sustancialmente la actividad preventiva contra el delito. Los efectivos desplegados realizan procedimientos policiales, tanto en delitos e infracciones federales como en acciones concurrentes con el fuero común y contravencional y operativos conjuntos con la policía provincial. Además, patrullas móviles realizan controles preventivos de protección y seguridad ciudadana.

ÁREA:

27 partidos del conurbano bonaerense (Pilar, Escobar, San Fernando, Tigre, San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero, San Martín, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Gral. Rodríguez, Moreno, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, Merlo, La Matanza, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Ezeiza, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Quilmes, Berazategui).

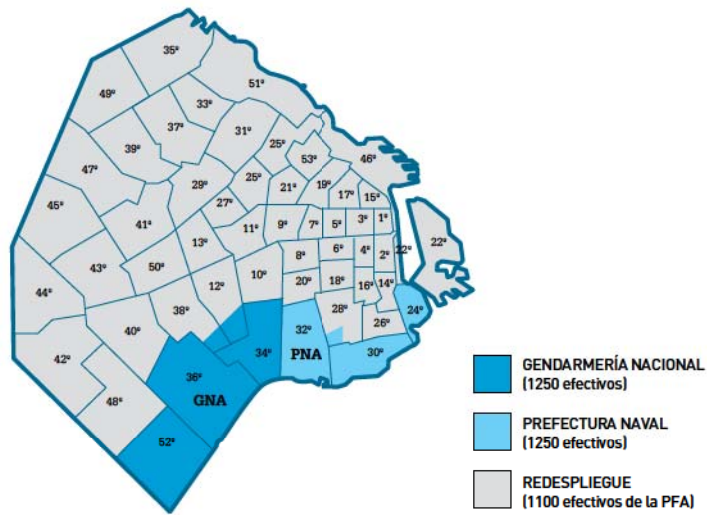
DESPLIEGUE:

6.000 efectivos de Gendarmería Nacional.

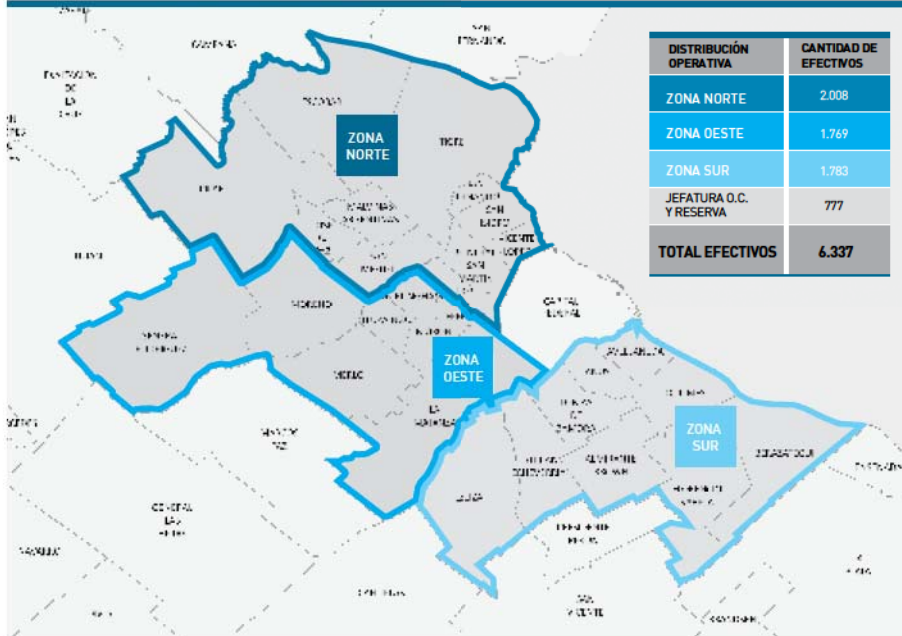
MATERIAL:

47 automóviles, 43 camiones, 156 camionetas, 74 ómnibus, 206 motos, 10 cuatriciclos, 2 hidrantes.

OPERATIVO CINTURÓN SUR
DESPLIEGUE DE GNA Y PNA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES



OPERATIVO CENTINELA
DESPLIEGUE DE GNA EN EL GRAN BUENOS AIRES



- 4.1.a.ii. **Operativo Centinela.** Incremento sustancial de la actividad preventiva por medio de **6.000** efectivos de Gendarmería Nacional desplegados en 27 partidos del conurbano bonaerense (ver recuadro).
- 4.1.a.iii. Programa de controles vehiculares en CABA (815 puestos rotativos diarios. 2400 vehículos controlados por día).
- 4.1.b. → **Mayor control de fronteras NOA y NEA**
- 4.1.b.i. **Operativo Escudo Norte.** Sistema integral de interdicción con elementos de vigilancia y reconocimiento que permiten detectar y contrarrestar incursiones aéreas, terrestres y fluviales que en forma clandestina pudieran introducir mercancía ilícitas (drogas, armas, explosivos, etc) al país. (En cooperación con el Ministerio de Defensa a través de los Operativos “Fortín I” y “Fortín II” implementados por ese Ministerio (ver recuadro).
- 4.1.b.ii. Refuerzo de presencia de efectivos en zonas fronterizas calientes. Creación de la Región IV de la GNA en el NOA. Refuerzo de dotación a la Agrupación VII de GNA (Salta, Jujuy, Tucumán).

OPERATIVO ESCUDO NORTE (DECRETO 1091/2011)

Inicio: 21/07/2011.

OBJETIVO:

Incrementar la capacidad de control de los espacios terrestres, fluviales y aéreos con elementos de vigilancia que permiten detectar y contrarrestar incursiones que intentan introducir al país en forma ilegal drogas, bienes o personas.

Se realiza en cooperación con el Ministerio de Defensa a través de los Operativos “Fortín I” y “Fortín II” implementados por ese Ministerio.

ÁREA:

Espacios aéreos, fluviales y terrestres en las provincias del NOA y NEA (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santa Fe).

DESPLIEGUE:

6000 efectivos de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina dedicados a actividades de combate al narcotráfico, trata de personas y contrabando de bienes y 800 efectivos de Fuerzas Especiales y Antidrogas para operaciones de alta movilidad.

MATERIAL:

- 6 helicópteros para observación, reconocimiento y transporte.
- 20 radares de corto alcance (Ejército Argentino, Operativo Fortín del Ministerio de Defensa)
- 1 Radar de Alcance Mediano Experimental (Fuerza Aérea Argentina, Operativo Fortín del Ministerio de Defensa)
- 2 radares tácticos (Prefectura Naval Argentina)
- 3 aviones turbohélice para transporte, evacuación médica, etc.
- 2 embarcaciones
- 4 helicópteros
- 31 lanchas
- 28 guardacostas

4.1.c. → Mayor control de rutas y autopistas

4.1.c.i. Incremento de capacidad de patrullaje en la red vial nacional (incorporación de 400 motocicletas a las unidades viales de la GNA) en cumplimiento de la función de fiscalización y control del tránsito establecida por Dto. 516/2007. (dotación de 2081 efectivos).

4.1.d. → Mayor control en terminales, trenes y subtes

4.1.d.i. Programa Tren Alerta. Acción coordinada con la Secretaría de Transporte de la Nación para la vigilancia de andenes, terminales ferroviarias y de ómnibus con cámaras de video de alta resolución conectadas con fibra óptica a un moderno centro de comando y control. (47 cámaras ubicadas en los andenes de los FFCC Urquiza, Roca, Sarmiento, Belgrano Norte, Mitre, San Martín y terminal de ómnibus de Retiro, colocadas hasta nov. de 2011. Se proyecta la instalación de 18 más en una primera etapa y en una segunda etapa la cobertura de estaciones ferroviarias intermedias).

4.1.d.i. **Operativo Vigía** (Resolución 1275/2011). Incorpora nuevos controles de personas, cargas y encomiendas en el transporte público de pasajeros de larga distancia. Se desarrolla en la frontera NOA, en la Terminal de Ómnibus de Retiro y en el Parador de la Ruta 197 y Panamericana. Se agregan a los dispositivos de seguridad preexistentes 630 efectivos de la Gendarmería Nacional y 140 de Policía de Seguridad Aeroportuaria, además de escaners de rayos X, canes detectores de drogas, domos y cámaras fijas de alta definición.

4.2. Criterios de reasignación del despliegue de fuerzas

El incremento del volumen de despliegue operacional de las FFPPySS se ve complementado con una revisión cualitativa de los criterios vigentes de distribución táctica. Se verificaron, por ejemplo, niveles de descentralización inconvenientes en la planificación de vigilancias en la CABA (a nivel de cada comisaría), desestimándose con esta modalidad la oportunidad de asignar ubicaciones y trayectorias de patrullaje sobre la base de un análisis integral del mapa del delito y de insumos de inteligencia criminal. Se decidió un aprovechamiento adecuado de estos recursos (efectivos de vigilancia y patrulleros) consistente en afectarlos a su función operacional primaria. Por ello se ha procurado reducir al mínimo la participación de las FFPPySS en actividades subsidiarias que no están vinculadas directamente con la prevención y conjuración del delito, permitiendo consecuentemente reforzar la cantidad de efectivos en la vía pública.

Del mismo modo, la atención a las exigencias particulares de determinados escenarios delictivos demanda desarrollar estrategias focalizadas de prevención situacional, lo que conduce al desarrollo de programas específicos, como los implementados para bancos, estadios futbolísticos y corredores periféricos. La creación de un cuerpo especializado para la prevención en áreas socialmente vulnerables de la CABA apunta en ese mismo sentido.

Líneas de acción e iniciativas.

4.2.a. → *Priorización de la función operacional en la distribución de personal*

- 4.2.a.i. Reordenamiento interno del personal de la Policía Federal Argentina para reasignar a los efectivos del escalafón de seguridad que estaban asignados a tareas administrativas, permitiendo agregar 1700 efectivos a las tareas de prevención en vía pública y espectáculos públicos (Res. 478/2011).
- 4.2.a.ii. Transferencia de la confección de Pasaportes al Registro Nacional de las Personas (Ministerio del Interior) para focalizar los recursos de la PFA en tareas de seguridad (Decreto 261/2011).
- 4.2.a.iii. Jerarquización del servicio externo de comisarías para incentivar y recompensar el trabajo operativo en funciones de seguridad: a través de un suplemento particular "Servicio Operativo de Cuarto Uniformado" de \$ 1.000 mensuales para el personal que sea asignado a servicios de seguridad en la vía pública (Decreto 366/2011).

4.2.b. → *Reordenamiento de pautas de organización del patrullaje*

- 4.2.b.i. Plan de Seguridad Urbana para adecuar el despliegue de efectivos de la PFA en la vía pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a las prioridades que surgen de los mapas de riesgo (ver recuadro).

PLAN DE SEGURIDAD URBANA

Consiste en la reasignación de paradas policiales de las comisarías y patrullas motorizadas de la Policía Federal, a partir de nuevos mapas del delito y las indicaciones que los vecinos elevaron a las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad. El sistema, que se aplicará en una primera fase a 17 comisarías de la zona centro de la ciudad de Buenos Aires, no reposa en decisiones autónomas de las comisarías para el despliegue de su personal en la vía pública, sino en una planificación ajustada a los requerimientos de cada jurisdicción.

Esta nueva iniciativa aplica criterios de racionalidad, sistematicidad y maximización de recursos humanos y materiales a la asignación de las paradas policiales. De esta forma, se aplica un incremento significativo de la presencia policial, de día y de noche, en los puntos más críticos de la ciudad. En la primera fase unos 500 efectivos reforzarán la presencia en horarios y lugares (escuelas y espacios verdes, por ejemplo) señalados por la inteligencia criminal y por las organizaciones de vecinos como los más sensibles.

- 4.2.b.ii. Creación de la Dirección General de Planificación de Servicios de Seguridad Urbana en PFA para gestionar el Plan de Seguridad Urbana. (Res. 785/2011)

4.2.c. → *Diseño de programas focalizados de prevención situacional*

- 4.2.c.i. Programa de Seguridad Bancaria: refuerzo de 310 objetivos bancarios con cobertura policial diaria y capacitación para el personal de seguridad privada de entidades bancarias. (Res. 106/2011).
- 4.2.c.ii. Desarrollo de protocolo de actuación para la Policía Federal en el marco de espectáculos futbolísticos a través de una mesa intersectorial y un proceso de consultas que involucró a actores gubernamentales nacionales y locales; organismos de control; asociaciones gremiales y organizaciones de la sociedad civil.

- 4.2.c.iii. Plan de Control de Accesos CABA: 42 puestos de control vehicular en los puentes y cruces de ingreso y egreso de la ciudad de Buenos Aires con 700 efectivos de Gendarmería Nacional para disuasión de delitos, mayor coordinación interjurisdiccional, incremento del control de vehículos de carga, identificación de personas requeridas por la justicia y controles de seguridad vial.
- 4.2.c.iv. Cuerpo de Prevención Barrial de la CABA: cuerpo de la PFA con 200 integrantes especializados para actuar con modalidad preventiva en zonas de alta vulnerabilidad social (ver recuadro).

CUERPO DE PREVENCIÓN BARRIAL DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA

Este cuerpo contará con capacidades específicas para desarrollar e implementar estrategias de prevención del delito, considerando las características particulares de cada barrio; y actuará con una doctrina innovadora que promueva la interacción con la comunidad y la gestión de la información. Esta iniciativa se inscribe en una nueva lógica de trabajo policial que busca una fuerte articulación con políticas de desarrollo sociocultural local, orientadas a elevar la calidad de vida de los ciudadanos y disminuir los niveles de conflictividad social y violencia en las relaciones cotidianas de los barrios con mayor vulnerabilidad.

La división, con jurisdicción en la ciudad de Buenos Aires, estará integrada inicialmente por 200 efectivos de la Policía Federal Argentina de ambos sexos, que recibirán una capacitación específica antes de su entrada en servicio a comienzos de 2012.

5.

Transformación tecnológica

La tecnología es un aliado fundamental para incrementar la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. En este marco, la incorporación selectiva de tecnologías aplicadas actúa como factor multiplicador de las capacidades de comando, control, comunicaciones, informática, vigilancia y reconocimiento (C4ISR), permitiendo disponer de conocimiento oportuno de la situación delictiva, con una consecuente mejora en la capacidad de respuesta. La proyección de una arquitectura tecnológica integrada permite además una mayor interoperabilidad entre las plataformas de las FFPPySS y con ello la posibilidad de operar de manera conjunta si un escenario lo demandase. Además, estos avances contribuyen a la consolidación del gobierno civil de las fuerzas policiales y de seguridad, al permitir la conectividad en tiempo real entre el personal desplegado en el terreno y los decisores políticos.

Asimismo, la vinculación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación es necesaria para reducir la dependencia tecnológica en equipos y sistemas sensibles importados (scanners de rayos X; “narices” electrónicas para detectar

explosivos, gases y narcóticos; comunicaciones satelitales seguras; entre otros) y para desarrollar capacidades y valor agregado a partir del conocimiento nacional.

5.1. Capacidad de Comando, Control, Comunicaciones, Informática, Vigilancia y Reconocimiento (C4ISR)

La incorporación de tecnología C4ISR resulta indispensable para ampliar la capacidad de detección o prevención de posibles ilícitos, generación y preservación de evidencia para el esclarecimiento de hechos, comando y supervisión de las operaciones.

Líneas de acción e iniciativas.

5.1.a. → *Mayor video-vigilancia urbana*

- 5.1.a.i. Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura. (Resolución 493/2011)
- 1200 cámaras fijas HD.
 - 200 patrulleros tecnológicos con capacidad de transmisión de video y lectura de patentes (entregados en 2011).
 - Red Inalámbrica de Seguridad en CABA (para transmisión de datos en movilidad).
 - Red de Fibra Óptica (interconexión de 53 comisarías -350 Km. lineales-).
 - 80 cámaras lectoras de patentes en los accesos a CABA.
 - Nuevo Centro de Comando y Control.

PROYECTO BUENOS AIRES CIUDAD SEGURA

Incluye la modernización de los protocolos operativos y el reentrenamiento del personal policial para la operación de los nuevos dispositivos de seguridad. Este sistema garantiza una mejor respuesta policial ante el delito gracias a la actualización de modos de acción y a la incorporación de nuevas tecnologías que permiten una distribución más eficiente de las fuerzas de seguridad a lo largo de toda la jurisdicción porteña.

Para ello, se incorporan patrulleros tecnológicos con las siguientes prestaciones: cámaras de video de alta definición que posibilitan la grabación local de imágenes del entorno del patrullero (360°) y la transmisión en tiempo real a un Centro remoto de Comando y Control; cámaras de lectura de patentes enlazadas a la base de datos de pedidos de secuestro de vehículos, que generan alarmas automáticas ante la detección de un automóvil con pedido de identificación; computadora a bordo con conexión al Centro de Comando de Control para la asignación de misiones (emergencias) y transferencia de todo tipo de datos. Además, este proyecto involucra un sistema de emergencias 911 de última generación que permitirá reducir sensiblemente los tiempos de respuesta policial; instalación de dispositivos para la georreferenciación satelital de los patrulleros y del personal de vigilancia en calle; instalación de 1200 cámaras de monitoreo en la vía pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; red de fibra óptica en tecnología GPON para la conexión de las 53 comisarías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; red Wimax en banda de seguridad 4,9 Ghz con cobertura para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de brindarle conectividad en tiempo real a los patrulleros y el personal policial.

5.1.b. → Mayor control tecnológico en puestos fronterizos

5.1.b.i. Programa de incorporación de scanners en fronteras terrestres y aeropuertos para incrementar las capacidades en la detección en el contrabando de drogas, armas, explosivos, otros tipos de mercancías ilícitas y personas (trata).

5.1.c. → Introducción de capacidades satelitales de observación

5.1.c.i. Convenio para la provisión de imágenes satelitales con la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) para poder identificar pistas de aterrizaje clandestino, rutas periféricas de contrabando y cultivos ilícitos.

5.1.c.ii. Consolidación con la empresa estatal ARSAT para la provisión de servicios de comunicación satelital para las cuatro FFPPySS.

5.1.d. → Mayor interoperabilidad táctica entre las FFPPySS

5.1.d.i. Red Federal de Comunicaciones de Seguridad: interconexión de todos los centros de operación de las FFPPySS con comunicaciones digitales y encriptadas que podrán ser auditables y quedar registradas.

5.2. Investigación y Desarrollo para la Seguridad

La generación de tecnología que amplíe las capacidades operativas del sistema de seguridad requiere la integración con agencias gubernamentales científicas y de investigación, y con actores privados que posean la capacidad de desarrollo y producción para cada necesidad. De esta manera se reduce la dependencia sobre insumos y tecnologías foráneas, se fomenta el desarrollo de capacidades endógenas y se coopera desde este sector en la generación de conocimiento y valor agregado en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Líneas de acción e iniciativas.

5.2.a. → Articulación con el Sistema Científico, Tecnológico y Productivo Nacional para el desarrollo de prototipos y producción en serie de dispositivos de interés para la seguridad

5.2.a.i. Convenio de asistencia técnica con MINCyT para desarrollos innovadores en TICs y capacitación del personal.

5.2.a.ii. Proyecto de Cámara de Reconocimiento de Patentes de Automotores (Fundación Sadosky).

5.2.a.iii. Proyecto de Cámara Infrarroja Giroestabilizada (INVAP).

5.2.a.iv. Proyecto de Visores Nocturnos (Polo Tecnológico Constituyentes).

5.2.a.v. Proyecto de Armas Portátiles, Municiones y Protección Balística (DG Fabricaciones Militares).

6.

Articulación federal del sistema de seguridad

Si bien el Ministerio de Seguridad tiene a su cargo a las FFPPySS de carácter nacional, en casi la totalidad del país la función de policía de prevención y proximidad es ejercida por las policías provinciales. Con excepción de los delitos federales, son esas instituciones las responsables primarias de la prevención y conjuración de toda situación que requiera la presencia y actuación policial. Sin embargo, para que la provisión del servicio de seguridad sea equitativa, es indispensable que responda a exigencias mínimas uniformes independientemente de la jurisdicción provincial de que se trate mientras que para que resulte eficaz, debe garantizar adecuada coordinación operativa interprovincial. En este sentido, el Consejo de Seguridad Interior tiene como finalidad articular políticas entre las distintas fuerzas provinciales, y entre éstas y las fuerzas nacionales. Esta articulación debe realizarse respetando la autonomía provincial derivada del sistema federal, lo que genera un proceso complejo donde participan las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, y que resulta más efectivo en la medida en que los consensos se traduzcan en estándares y protocolos comunes.

6.1. Coordinación del Esfuerzo Nacional de Policía

El carácter federal del país reconoce derechos y prerrogativas particulares a las provincias que conforman la República Argentina. Es innegable que el esfuerzo para atender una serie de problemas vinculados con la seguridad ciudadana exige un esfuerzo federal colectivo. Por ello, a través del Consejo de Seguridad Interior, se han llevado adelante una serie de iniciativas tendientes a proveer soluciones que ameritan la atención conjunta de Nación y provincias.

Líneas de acción e iniciativas.

- 6.1.a. → *Promoción de protocolos estandarizados a través del Consejo de Seguridad Interior*
- 6.1.a.i. Acta Acuerdo “Criterios mínimos sobre actuación de FFPPySS en Manifestaciones Públicas” para regulación de la actuación policial evitando el uso innecesario de la coerción y la fuerza (14 Provincias adheridas)

- a nov. 2011: Catamarca, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, San Juan, San Luis, Mendoza, Entre Ríos, Río Negro y Santa Cruz). Acta Compromiso “Erradicación de las policías y/o gendarmerías infantiles” (10 Provincias adheridas a nov. 2011: La Rioja, Misiones, Formosa, Chaco, Corrientes, San Juan, San Luis, Entre Ríos, Santa Cruz y Río Negro).
- 6.1.a.ii. Protocolo de “Actuación para FFPPySS para el rescate de víctimas de trata de personas” (Res. 742/2011). (17 Provincias adheridas a nov. de 2011: Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, San Juan, San Luis, Mendoza, Santa Cruz y Río Negro).
- 6.1.a.iii. Protocolo de “Preservación del Lugar del Hecho o Escena del Crimen” (18 provincias adheridas a nov. 2011: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, Corrientes, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Santa Cruz y Río Negro).
- 6.1.a.iv. Protocolo para la “Evaluación Psicológica a los postulantes a ingreso a FFPPySS” (17 Provincias adheridas a nov. 2011: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Formosa, Chaco, San Juan, San Luis, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Santa Cruz y Río Negro).
- 6.1.a.v. Presentación (nov. de 2011) del Sistema Federal Automatizado de Identificación Biométrica para permitir, mediante la adhesión de las provincias, la identificación de personas y rastros biológicos en todo el territorio nacional.
- 6.1.a.vi. Presentación (nov. 2011) del Sistema Automatizado de Identificación Balística para permitir, mediante la adhesión de las provincias, la identificación de vainas y proyectiles en todo el país.

7.

Fortalecimiento de la inteligencia criminal

La constante actualización y modernización normativa, administrativa e institucional de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, y la formación y adiestramiento de su personal resultan prioritarios para integrar operacionalmente las labores de inteligencia criminal con el resto de las estructuras del Sistema de Seguridad. Este fortalecimiento incluye desde la creación de nuevas unidades organizativas especializadas, hasta una actualización doctrinaria sustentada en los principios de seguridad democrática y la creación de instancias de formación específica.

7.1. Reestructuración y modernización orgánica

La producción de inteligencia criminal materialmente útil para la prevención y conjuración del delito precisa de estructuras adaptadas al marco jurídico vigente y a las características fenomenológicas del escenario criminal actual. Resulta imposible atender los desafíos del presente con estructuras, reglamentos y procesos perimidos. Por ello constituye un requisito indispensable la actualización de estos elementos a fin de generar productos de inteligencia útiles a las instancias decisorias del nivel estratégico y para las estructuras operativas de las FFPPySS.

Líneas de acción e iniciativas.

7.1.a. → *Conducción política de la inteligencia criminal*

- 7.1.a.i. Reestructuración y modernización orgánica de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC). (Res. 581/2011)
- 7.1.a.ii. Constitución del Subsistema de Inteligencia Criminal dentro del Sistema de Inteligencia Nacional. Encuadre de los órganos de inteligencia de las FFPPySS en el nivel de inteligencia criminal táctica bajo la dirección de la inteligencia criminal estratégica conducida por el Ministerio de Seguridad. (Res. 1014/2011).
- 7.1.a.iii. Emisión de la Directiva Anual de Inteligencia Criminal (DAIC), del Plan Nacional de Inteligencia Criminal (PNIC), del Plan de Obtención de Información Criminal (POIC), y del Plan de Reunión de Información Criminal (PRIC) detallando sus objetivos generales, particulares y sus necesidades de inteligencia.

7.1.b. → *Actualización doctrinaria*

- 7.1.b.i. Actualización de la doctrina nacional de inteligencia para la seguridad consistente con la Ley de Inteligencia Nacional (2001), el modelo de seguridad democrática y los desafíos en materia de criminalidad del s.XXI.
- 7.1.b.ii. Constitución de la Escuela de Inteligencia del delito (Res. 209/2011).
- 7.1.b.iii. Elaboración de la Doctrina Nacional de Inteligencia Criminal para un Modelo de Seguridad Democrática.
- 7.1.b.iv. Adecuación de la doctrina vigente de los órganos de inteligencia de las FFPPySS, sus manuales y programas de enseñanza.
- 7.1.b.v. Curso conjunto de inteligencia de imágenes satelitales brindado por la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Res. 1141/2011)

7.2. Producción de inteligencia criminal

La producción de inteligencia criminal sistemática requiere un planeamiento plurianual que contemple a la actividad como un insumo de utilidad para la toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas de seguridad, evaluando situaciones delictivas, realizando diagnósticos realistas y marcos de evolución en el corto, mediano y largo plazo. La producción de inteligencia criminal táctica y operacional debe ser conducida políticamente a fin de maximizar la asignación eficaz y eficiente de los recursos policiales hacia la resolución de problemas delictivos en las zonas críticas detectadas.

Líneas de acción e iniciativas.

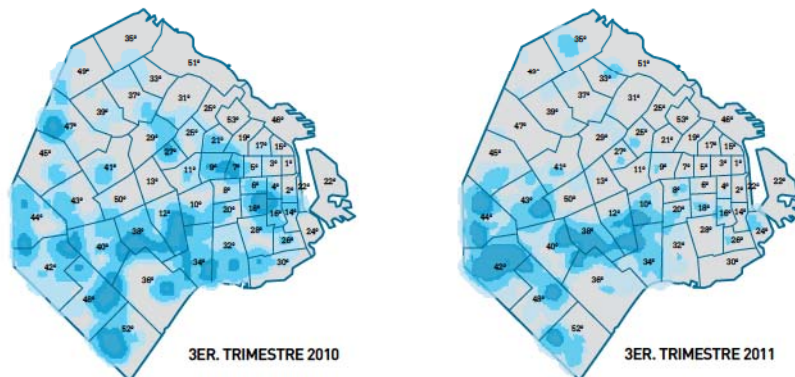
7.2.a. → Producción de inteligencia criminal estratégica

- 7.2.a.i. Análisis de la situación delictiva en el país en relación al crimen organizado, identificando las modalidades operativas principales, sus tendencias y posibles escenarios futuros.
- 7.2.a.ii. Estudio de las situaciones delictivas de países limítrofes u otras jurisdicciones de interés, cuyas dinámicas puedan causar consecuencias en el territorio nacional.
- 7.2.a.iii. Participación en foros y organismos internacionales de carácter regional, especialmente aquellos vinculados al estudio de la seguridad ciudadana, el crimen organizado, y al terrorismo fundamentalista, en el marco de las Reuniones de Ministros del Interior (RMI) del MERCOSUR.

7.2.b. → Producción de inteligencia criminal táctica y operacional

- 7.2.b.i. Integración del Análisis del Delito como insumo de la Inteligencia Criminal para determinar empíricamente la dinámica espacial y temporal de los delitos denunciados.

MAPAS DEL DELITO: EJEMPLO MAPA DE INTENSIDAD ROBO AUTOMOTOR



- 7.2.b.ii. Elaboración de Mapas del Delito a través de avanzadas tecnologías informáticas para una representación visual de la fenomenología delictiva con gran repercusión social, que permita asignar con mayor eficiencia los recursos policiales en puntos, calles y zonas calientes de grandes centros urbanos del país.
- 7.2.b.iii. Individualización de Organizaciones y Redes Criminales con la finalidad de proveer a las FFPPySS el procesamiento de grandes volúmenes de información y su análisis interdisciplinario permitiendo concentrar los esfuerzos policiales en sus actividades operativas

8.

Acción integral contra el crimen organizado

El combate al crimen organizado y los delitos complejos exigen el permanente fortalecimiento de capacidades institucionales para atender la particularidad y especificidad inherente a cada uno de los fenómenos criminales observables. Para ello se ha encarado una multiplicidad de iniciativas a través, entre otras, de la incorporación de nuevas tecnologías, la creación de unidades especializadas, el desarrollo de nueva doctrina y protocolos de actuación y la generación de nuevas instancias de coordinación a nivel nacional, federal e internacional.

8.1. Identificación pericial de personas y armas

La mutabilidad y adaptabilidad del crimen organizado demandan la progresiva incorporación de tecnologías que aumenten el umbral de probabilidades en la identificación pericial de individuos y armas de fuego que pudieran estar asociados a la comisión de algún delito. Para ello, el Ministerio de Seguridad ha encarado una serie de acciones de carácter tanto focalizado como sistémico a fin de amplificar la probabilidad en la identificación de personas o armas de fuego a partir de indicios que pudieran emerger en algún sitio de interés relacionado con la investigación de ilícitos.

Líneas de acción e iniciativas.

- 8.1.a. → *Implementación de herramientas tecnológicas para optimizar la identificación de individuos y armas de fuego*

- 8.1.a.i. Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS), para identificación de personas a partir de rasgos físicos (ver recuadro) .
- 8.1.a.ii. Sistema Automatizado de Identificación Balística (SAIB) para el reconocimiento e identificación de vainas servidas y proyectiles, permitiendo la conformación de una base única de evidencia balística.

SISTEMA FEDERAL DE IDENTIFICACIÓN BIOMÉTRICA PARA LA SEGURIDAD (DECRETO 1766/2011)

El SIBIOS es un sistema que articulará y coordinará los mecanismos con que cuentan las fuerzas policiales y de seguridad para la identificación de individuos y de rastros humanos, representando así una herramienta de gran utilidad para la investigación científica del delito y para el cumplimiento de mandatos judiciales referidos a pedidos de captura, inhibiciones para salir o ingresar al país y restricciones para el ingreso a determinados espacios (espectáculos deportivos, área de proximidad a domicilios, etc.). De esta forma, al favorecer el esclarecimiento de delitos y la captura de prófugos, y al mejorar las posibilidades de impedir la presencia de individuos con conductas potencialmente peligrosas en determinados ámbitos, también favorecerá la dimensión preventiva de la seguridad pública.

A su vez, mediante la instalación de dispositivos remotos y móviles, este sistema reducirá la necesidad de trasladar a las personas para su identificación fehaciente, fortaleciendo de esta forma los derechos individuales y minimizando las posibles situaciones de abuso policial. Otra característica relevante del SIBIOS es que será auditable, de modo que toda consulta realizada al sistema quedará registrada, lo que permitirá tener un estricto control acerca del uso que las fuerzas harán del mismo, garantizando que no se violen las libertades individuales de los ciudadanos.

El SIBIOS se sustentará en la utilización de las características biométricas que, con fundamento científico, permiten la identificación de los individuos. Por el grado de desarrollo alcanzado, y por su carácter jurídico, se destaca la utilización de las huellas dactilares como elemento principal, aunque también incluirá el reconocimiento facial, y otros modos biométricos que actualmente se encuentran en etapa experimental (identificación de voz y de iris).

A partir de las huellas decadactilares generadas por el RENAPER, se constituirá una base que permitirá, mediante la utilización de equipamiento informático, vincular una huella con la identidad asignada en el DNI. También se incluirá una base centralizada de rastros vinculados a delitos (huellas dactilares, palmares y material genético hallados en la escena de delitos) para permitir su cotejo con individuos imputados en investigaciones judiciales.

8.2. Instancias integradas de abordaje y análisis del delito complejo

El combate contra el delito complejo resulta casi imposible en ausencia de una coordinación entre los diferentes actores que tienen competencia sobre este tipo de fenómenos. Por ello resulta indispensable gestar instancias de carácter inter-agencial para atender estos problemas integralmente y no únicamente alguna de sus tantas manifestaciones particulares. En el mismo sentido también resulta relevante dar profundidad y ejecutividad a los foros e instancias ya existentes, así como generar unidades especializadas donde las circunstancias lo aconsejen.

Líneas de acción e iniciativas.

8.2.a. → *Constitución de unidades integrales especializadas*

- 8.2.a.i. Creación de la Comisión de Análisis del Crimen Organizado para analizar periódicamente las tendencias de la delincuencia organizada, recomendar lineamientos estratégicos y evaluar la eficacia de las políticas en curso. (Res. 660/2011)
- 8.2.a.ii. Creación del Departamento de Inteligencia contra el Crimen Organizado en la PFA. (Res. 733/2011)

8.3. Cooperación regional para el combate de la criminalidad organizada

Las redes de crimen organizado constituyen en muchos casos verdaderas empresas transnacionales que operan allende las fronteras. Por tanto, la desarticulación de las mismas resulta impracticable de no ser posible la realización de operaciones combinadas con fuerzas de seguridad de países amigos. Asimismo tampoco se puede llegar a una cabal apreciación de la dinámica de estos fenómenos delictivos en ausencia de instrumentos que permitan compartir estadística e inteligencia.

Con el fin de entablar acciones de cooperación internacional que fortalezcan las capacidades del Sistema de Seguridad, se concibe un esquema de prioridades que va desde el nivel subregional hasta el plano global. El MERCOSUR –a través de las Reuniones de Ministros del Interior (RMI) - representa así el principal foro político de coordinación regional en materia de seguridad, constituyendo el espacio prioritario para la presencia institucional y las acciones de cooperación del Ministerio, ya sea mediante acuerdos bilaterales o subregionales. Asimismo se visualiza a la UNASUR como el escenario estratégico para la construcción de una instancia clave de consulta, cooperación y coordinación en materia de seguridad entre las doce naciones que la conforman.

Líneas de acción e iniciativas.

8.3.a. → *Establecimiento del MERCOSUR y UNASUR como espacios estratégicos prioritarios de integración y proyección*

- 8.3.a.i. Reunión de Ministros del Interior (RMI) del MERCOSUR: Asunción de la presidencia *pro tempore* desde el 25/11/11. Suscripción de acuerdos regionales referentes a seguridad ciudadana, prevención y represión de actividades ilícitas, capacitación policial, lucha contra el terrorismo, organización de operativos combinados, etc. en cumplimiento del Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional suscripto en 2006 y ratificado en 2010.

- 8.3.a.ii. Optimización operativa del Nodo Nacional del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME) y asistencia técnica a Uruguay, Paraguay y Bolivia en la implementación de sus respectivos nodos.
- 8.3.a.iii. Actualización de Acuerdos bilaterales vigentes y suscripción de nuevos canales formales de cooperación y asistencia recíproca con los países que integran la UNASUR. Adopción de 5 nuevos Acuerdos con Chile, Uruguay, Paraguay y negociación en curso de 13 nuevos instrumentos bilaterales con Chile, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Brasil y Bolivia en materia de capacitación policial, intercambio de información, lucha contra el crimen organizado transnacional, provisión de equipamiento y tecnologías.
- 8.3.b. → ***Promoción de Acuerdos e instancias de cooperación ante foros hemisféricos, organismos internacionales especializados y países extraregionales.***
- 8.3.b.i. Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA/OEA): gestión de las iniciativas asumidas en el Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas referentes a 5 pilares: a) gestión de la seguridad pública; b) prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; c) gestión de la policía; d) participación ciudadana y comunitaria; y e) cooperación internacional.
- 8.3.b.ii. Participación activa en foros vinculados a la prevención y neutralización de actividades terroristas: Comando Tripartito de la Triple Frontera, Foro Especializado en Terrorismo (FET) del MERCOSUR; Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE/OEA).
- 8.3.b.iii. Participación activa en foros vinculados a la prevención y neutralización del delito de trata de personas: promoción de iniciativas en los Grupos de Trabajo de Trata de Personas en el marco de OEA y ONU; presentación conjunta argentino- brasileña ante el International Center for Migration Policy Development (ICMPD) de la Unión Europea para asistencia en la gestión de información criminal sobre trata de personas.
- 8.3.b.iv. Negociación y gestión de acuerdos bilaterales de cooperación con países extraregionales (adopción de dos nuevos acuerdos con Israel y Canadá, y negociación en curso de acuerdos con Turquía, Rusia, Italia, Francia, Alemania, Corea del Sur y España).
- 8.3.b.v. Incorporación de la Argentina al "Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 8.3.b.vi. Participación en foros vinculados a la prevención y neutralización del narcotráfico: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas, América Latina y el Caribe (HONLEA); Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de drogas entre América

Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE); Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en materia de drogas, su uso indebido y rehabilitación de drogodependientes del Mercosur (RED).

8.4. Coordinación investigativa y operacional de las FFPPySS contra delitos complejos

La lucha contra el crimen organizado exige el esfuerzo colectivo de todas las partes que constituyen el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, verticalmente desde el Ministerio de Seguridad hasta las FFPPySS de carácter nacional, como también horizontalmente entre dos o más de sus componentes.

Líneas de acción e iniciativas.

8.4.a. → *Lucha contra el Narcotráfico*

- 8.4.a.i. Sistematización de estadística de incautaciones.
- 8.4.a.ii. Detección de modalidades de ocultamiento y transporte.
- 8.4.a.iii. Articulación del esfuerzo táctico integral contra el narcotráfico.

PRINCIPALES OPERATIVOS CONTRA EL NARCOTRÁFICO		
El año 2011 fue récord histórico en secuestro de drogas.	2010	2011
INCAUTACIONES DE COCAÍNA	5.353 Kg.	6.306 Kg. (+18%)
INCAUTACIONES DE MARIHUANA	77.218 Kg.	92.615 Kg. (+20%)

8.4.b. → *Lucha contra la Trata de Personas*

- 8.4.b.i. Instrucción operacional a unidades especializadas de las FFPPySS
- 8.4.b.ii. Articulación del esfuerzo táctico integral contra la trata de personas.

INTERVENCIONES EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS				
RESULTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS	2008	2009	2010	2011 (ENE-NOV) MINISTERIO DE SEGURIDAD
TOTAL DE ALLANAMIENTOS	129	256	376	441
TOTAL DE DETENIDOS	155	267	299	257
VÍCTIMAS MENORES	58	84	81	95
VÍCTIMAS MAYORES	128	338	488	838
TOTAL VÍCTIMAS RESCATADAS	186	422	569	933

8.4.b.iii. Protocolos de Actuación de las Fuerzas Federales para el rescate de víctimas de trata de personas; detección temprana de posibles víctimas de trata de personas en pasos fronterizos y controles en ruta; y de actuación ante la desaparición y la búsqueda de personas. (Res. 742/2011)

8.4.c. → *Lucha contra el comercio ilegal de autopartes*

8.4.c.i. Protocolo de grabado para identificación nacional de autopartes de automotores usados en convenio con el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Seguros y el asesoramiento de la Universidad Tecnológica Nacional. (Res. 254/2011)

8.4.c.ii. Articulación del esfuerzo táctico integral contra el comercio ilegal de autopartes.

9.

Perspectiva transversal de DD.HH y equidad de género

Para alcanzar una genuina democratización de la política de seguridad y en el funcionamiento cotidiano de las FFPPySS es indispensable terminar de manera definitiva con los abusos de poder y las diferentes formas de violación a los derechos humanos que puedan persistir en el ámbito de las mismas. Esto implica sostener políticas de memoria, verdad y justicia, de prevención de la violencia institucional, de formación y sensibilización en DDHH, y de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. A la vez, la transformación democrática de las FFPPySS requiere que se incorpore en forma sistémica una perspectiva de género hacia el interior de las fuerzas que dé igualdad de oportunidad y de derechos a las ciudadanas que se desempeñan en estas instituciones.

9.1. Políticas de memoria, verdad y justicia

La vigencia y promoción de los derechos humanos requiere implementar en el Sistema Nacional de Seguridad las políticas de memoria, verdad y justicia que se han llevado adelante en otros ámbitos, identificando con claridad el rol que cupo a las FFPPySS en el terrorismo de Estado del período 1976-1983.

Líneas de acción e iniciativas

9.1.a. → *Ponderación de funcionarios policiales de acuerdo a su contribución con los valores democráticos y el respeto a los DD.HH.*

- 9.1.a.i. Modificación de los nombres de las tres escuelas de la Policía Federal Argentina para destacar funcionarios ejemplares por su contribución a la protección de la vida, los derechos y las garantías de los ciudadanos, y al fortalecimiento de la integridad y el profesionalismo (Res. 167/2011).
- 9.1.a.ii. Prohibición de honores, homenajes y/o actos de reconocimientos a personas acusadas y/o condenadas por haber cometido delitos de lesa humanidad.(Res. 400/2011)
- 9.1.b. → ***Cooperación con la Justicia en causas relacionadas con el terrorismo de Estado***
- 9.1.bi. Grupo Especial de Asistencia Judicial para obtención de ADN en el marco de causas por sustracción de niños y supresión de identidad (Res. 166/2011).
- 9.1.c. → ***Revisión documental***
- 9.1.ci. Revisión de antecedentes del personal retirado propuesto para ser convocado a servicio por las FFSS. (Resolución 735/2011).
- 9.1.cii. Grupo especial de relevamiento de documentos de valor histórico o judicial.

9.2. Prevención de la violencia institucional

La generación de acciones de violencia injustificada hacia dentro de las organizaciones policiales y de seguridad y desde éstas hacia los ciudadanos deben ser materia de estricta investigación y castigo. Resultará central, por tanto, el fortalecimiento del control interno y externo de las fuerzas, incorporar a la sociedad civil en el monitoreo del desempeño de los agentes en esta materia, e incentivar a los miembros de las propias fuerzas a que denuncien las violaciones a los DDHH, ilegalidades y abusos en general cometidos por parte de otros miembros.

Líneas de acción e iniciativas

- 9.2.a. → ***Vigilancia de derechos y garantías***
 - 9.2.a.i. Canal de denuncias sobre irregularidades y/o delitos presumiblemente cometidos por miembros de las fuerzas policiales y de seguridad que resguarde al denunciante de sanciones de las FFPPySS (Res. 1019/2011).
 - 9.2.a.ii. Sistematización y recepción de denuncias y demandas de las víctimas u organismos que representan a las víctimas.
 - 9.2.a.iii. Retiro de patrocinio jurídico de abogados de la PFA al personal con causas de gravedad institucional.
 - 9.2.b. → ***Intervención ante los órganos de protección del derecho internacional de los derechos humanos***
 - 9.2.bi. Elaboración de informes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
-

9.3. Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

La perspectiva de derechos humanos implica instituir mecanismos para resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal y aquellos involucrados en actividades contrarias a sus derechos. Se trata de un sector de particular vulnerabilidad y de un valor social y potencialidad que requieren doblegar esfuerzos para resguardar que sus derechos no sean vulnerados, y en aquellos casos de jóvenes en conflicto con la ley, establecer mecanismos para conseguir una exitosa reinserción social.

Líneas de acción e iniciativas.

9.3.a. → *Garantías de trato a grupos vulnerables*

- 9.3.a.i. Dispositivo Especializado para el alojamiento transitorio de niños y adolescentes en conflicto con la ley penal (Nuevo edificio de alojamiento transitorio a inaugurar en marzo de 2012. Optimización de la actuación de la División Medicina Legal (PFA) para evitar demoras en el reconocimiento psicofísico).
- 9.3.a.ii. Protocolo de actuación policial y material de capacitación para el abordaje de la problemática de niñas, niños y adolescentes víctimas y presuntos infractores a la ley penal (en colaboración de UNICEF).

9.3.b. → *Resguardo de los derechos de la infancia*

- 9.3.b.i. Relevamiento de las Agrupaciones de Gendarmería Infantil que se encuentran funcionando en el país (74 Agrupaciones de Gendarmería Infantil detectadas en 17 provincias, con 8.600 niños, niñas y adolescentes participantes).
- 9.3.b.ii. Acuerdo con la Dirección Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social para el desarrollo de una agenda en materia de jóvenes y seguridad.

9.4. Prevención de la violencia contra la mujer

Con el objetivo trazado de fomentar la igualdad de oportunidades y derechos de todas las ciudadanas argentinas, constituye una condición primaria y elemental erradicar todo aquello que pueda constituir violencia de género en cualquiera de sus formas (violencia sexual, violencia doméstica o trata de personas, por citar sólo algunas).

Líneas de acción e iniciativas.

9.4.a. → *Protocolos y capacitación para atención primaria de casos de violencias*

- 9.4.a.i. Proyecto de capacitación a personal de la Gendarmería Nacional y Prefectura
-

- Naval para atención primaria de víctimas de violencia doméstica y/o sexual (en el marco del Plan Cinturón Sur).
- 9.4.a.ii. Protocolo para el Examen Único de Víctimas de Violencia Sexual para evitar la re-victimización reduciendo al mínimo indispensable la cantidad de revisiones de la víctima.
- 9.4.a.iii. Proyecto de capacitación para asegurar el cumplimiento de las medidas protectoras dictadas por los jueces en casos de violencia doméstica (en conjunto con la Oficina de Violencia de la Corte)
- 9.4.a.iv. Protocolo de atención a víctimas de delitos contra la integridad sexual, para garantizar la protección e intimidad de las víctimas y asegurar la actuación coordinada de las FFPPySS con la Brigada Móvil de Atención a las Víctimas de Violencia Sexual del Ministerio de Justicia y los juzgados competentes (Resolución 1167/2011).

9.5. Igualdad de oportunidades para la mujer

La construcción de una perspectiva de género en la práctica profesional de las FFPPySS implica la necesidad de modificar las normativas, concepciones y prácticas que implican un obstáculo para el desarrollo profesional y el bienestar del personal femenino.

Líneas de acción e iniciativas.

- 9.5.a. → **Mecanismos de revisión de reglamentos y prácticas institucionales contrarias a la igualdad de oportunidades para la mujer**
- 9.5.a.i. Creación del Grupo de Trabajo de Género para el Estudio de las Condiciones de Acceso, Permanencia y Progreso de Mujeres y Varones en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad. (Res. 58/2011)
- 9.5.b. **Revisión de normativa sobre condiciones laborales de mujeres embarazadas, mujeres lactantes y personal con niños/as a cargo**
- 9.5.b.i. Eliminación de restricciones para el ingreso de postulantes embarazadas o en período de lactancia a los institutos de formación de las FFPPySS (Res. 472/2011).
- 9.5.c. → **Asesoramiento y contención del personal femenino**
- 9.5.c.i. Creación de Centros Integrales de Género: orientación jurídica, contención psicológica y protección del personal femenino ante violencia laboral o doméstica u otras cuestiones de género. (Resolución 1021/2011)
- 9.5.d. → **Diagnóstico sobre las condiciones de mujeres y varones en las fuerzas policiales y de seguridad**
- 9.5.d.i. Encuesta sobre integración de las mujeres en las fuerzas de seguridad y policiales en proceso

- 9.5.e. → *Resguardo de la identidad de género adoptada e informada por ciudadanos y personal de las FFPPySS*
- 9.5.e.i. Regulación del trato y registro de personas por parte de las FFPPySS, de acuerdo a su identidad sexual autopercebida (Res. 1181/2011).
- 9.5.e.ii. Adecuación de las normas de detención para aquellos/as que hayan optado por una identidad de género que difiera de su condición biológica.

10.

Bienestar del personal de seguridad

La reformulación de la política de seguridad hacia un paradigma democrático no puede dejar de lado la preocupación por el bienestar físico y emocional de los ciudadanos que se desempeñan en las FFPPySS que diariamente arriesgan su integridad para resguardar la vida, la propiedad y la seguridad del resto de sus conciudadanos. Esto implica instituir mejoras en las condiciones laborales, al mismo tiempo que la disponibilidad y calidad de los servicios de salud para ellos y sus grupos familiares.

10.1. Condiciones laborales

El adecuado desempeño del personal de las FFPPySS requiere una progresiva mejora en sus condiciones de trabajo, principalmente mediante suplementos salariales que permitan jerarquizar el trabajo operativo, reducir la jornada laboral a una extensión razonable y facilitar la exclusividad de trabajo en su institución. Por otro lado, hacerlo mediante una mejora en las condiciones de seguridad en que realizan sus tareas cotidianas.

Líneas de acción e iniciativas.

10.1.a. → *Remuneraciones*

- 10.1.a.i. Incorporación de un suplemento particular "Servicio Operativo de Cuarto Uniformado" de \$ 1.000 mensuales para el personal asignado a servicios de seguridad en la vía pública (Decreto 366/2011) (8500 oficiales y suboficiales del servicio externo de las comisarías percibiendo el suplemento)
- 10.1.a.ii. Diseño de un suplemento salarial para promover la exclusividad laboral en la PFA y mejorar el rendimiento laboral a través del ordenamiento de las horas trabajadas semanalmente entre el servicio ordinario, los preventivos y los adicionales.

10.1.b. → Condiciones de trabajo

- 10.1.b.i. Régimen laboral aliviado para personal afectado por lesiones crónicas u otros impedimentos de salud para el ejercicio de la función policial.
- 10.1.b.ii. Grupo de Trabajo para análisis y prevención de muertes y lesiones del personal policial y de seguridad.
- 10.1.b.iii. Convenio de cooperación técnica con la Superintendencia de Riesgos de Trabajo para el relevamiento de la situación en la cual prestan servicios los miembros de las FFPPySS.
- 10.1.b.iv. Relevamiento de la infraestructura de las 53 comisarías de la Policía Federal Argentina y plan integral de obras de refacción y refuncionalización.

10.1.c. → Protección del personal

- 10.1.c.i. Agilización en los mecanismos de recursos y reclamos para el personal (Atención de un promedio de 100 denuncias y 80 expedientes por mes).

10.1.d. → Derechos básicos del personal

- 10.1.d.i. Eliminación de la necesidad de autorización para contraer matrimonio (Res. 548/2011).

10.1.e. → Mejoras para personal retirado

- 10.1.e.i. Agilización de los trámites de retiro del personal.

10.2. Disponibilidad de servicios de salud

Una dimensión fundamental del bienestar reside en la posibilidad de acceso a servicios de atención de la salud dignos y adaptados a las particularidades y riesgos inherentes a la labor policial. Para ello se necesita fortalecer la gestión en este área y expandir los servicios y la capacidad de respuesta mediante la incorporación de más y mejor tecnología.

Líneas de acción e iniciativas.

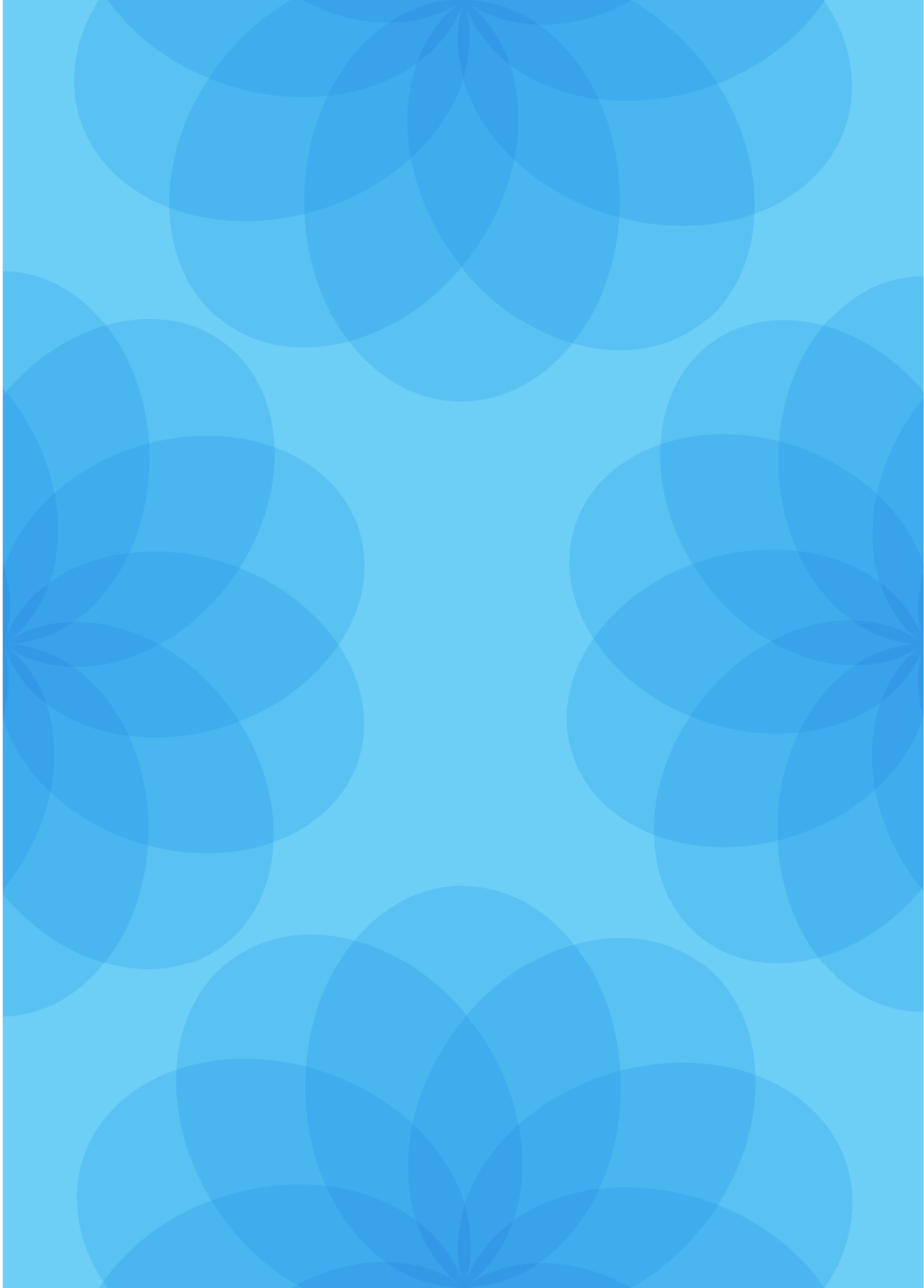
10.2.a. → Fortalecimiento institucional de los servicios de salud

- 10.2.a.i. Creación de la "Unidad de Coordinación de Prestaciones Sanitarias y de Promoción y Prevención de la Salud" (Res. 392/2011).
- 10.2.a.ii. Creación del Comité de Salud Mental. (Res. 813/2011)
- 10.2.a.iii. Constitución de la Delegación de la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (Res. 856/2011)

10.2.b. → Ampliación y mejora de servicios de salud

- 10.2.b.i. Proyección de un sistema de red de atención ambulatoria (Con capacidad de resolver más del 80% de los problemas de salud de unos 180 mil afiliados para descomprimir la demanda sobre el Htal. Churruca Visca)
 - 10.2.b.ii. Conformación de diversos Comités Sanitarios en el Hospital Churruca Visca (Son 4 que se espera optimicen el funcionamiento en las siguientes áreas: Medicamentos y Farmacia; Infectología, Bioseguridad y Residuos Patogénicos; Reestructuración de la Estructura Orgánica del Complejo Hospitalario; y Revisión del Presupuesto)
- 10.2.c. → Inversión en equipamiento y tecnología**
- 10.2.c.i. Refuncionalización integral del Hospital Churruca Visca (Reciclaje integral (1700 m2) de los sectores de internación; incremento de 350 a 450 camas; ampliación de 650 m2 de oficinas administrativas; provisión de dos grupos electrógenos; impermeabilización de todas las cubiertas de los techos)
 - 10.2.c.ii. Incorporación de tecnología médica : Tomógrafo de 64 cortes de última generación; instalación de un Resonador Magnético Nuclear (provisto por el Ministerio de Salud) 299 Computadoras; 10 Unidades Odontológicas Completas; una Cámara Frigorífica Mortuoria; 8 unidades de traslado y 3 ambulancias; 2 minibuses; un sistema de rehabilitación; un autoclave a vapor y un autoclave oxido de etileno; tres ecógrafos; digitalización del servicio de Radiología; equipos de monitoreo multiparamétricos; equipo de rayos x; respiradores microprocesados; torre de videolaparoscopia; cardiodesfibriladores y servocuna.





IV.

CONCLUSIONES

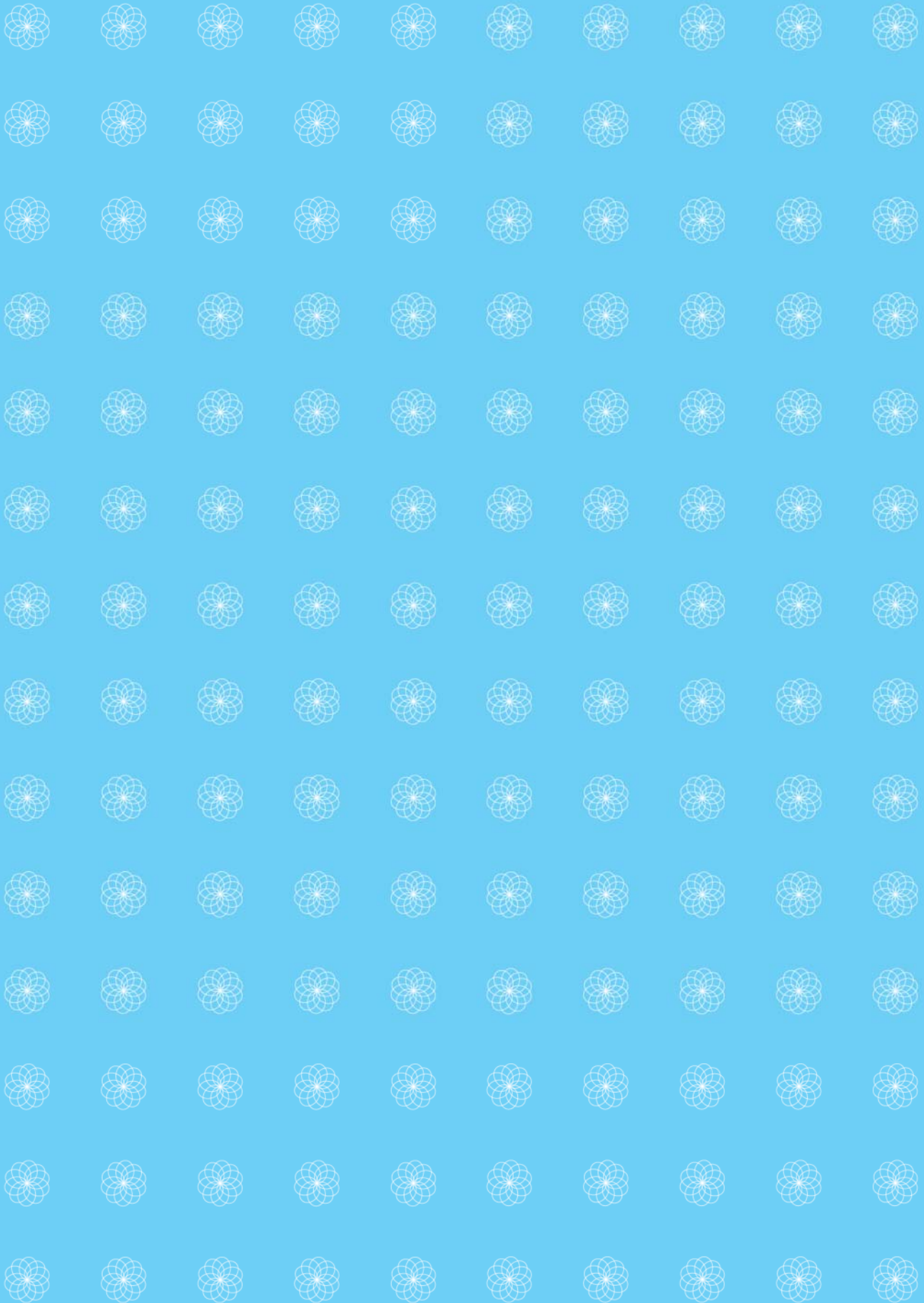
Este documento sintetiza los principales desafíos que afronta el Ministerio de Seguridad de la Nación en relación con la conducción y modernización de sus propias fuerzas para prevenir y conjurar el delito. Sobre la base de este diagnóstico, se han definido los ejes estratégicos de un nuevo modelo de seguridad democrática para la República Argentina, y se han delineado iniciativas concretas para comenzar a resolver los múltiples desafíos identificados.

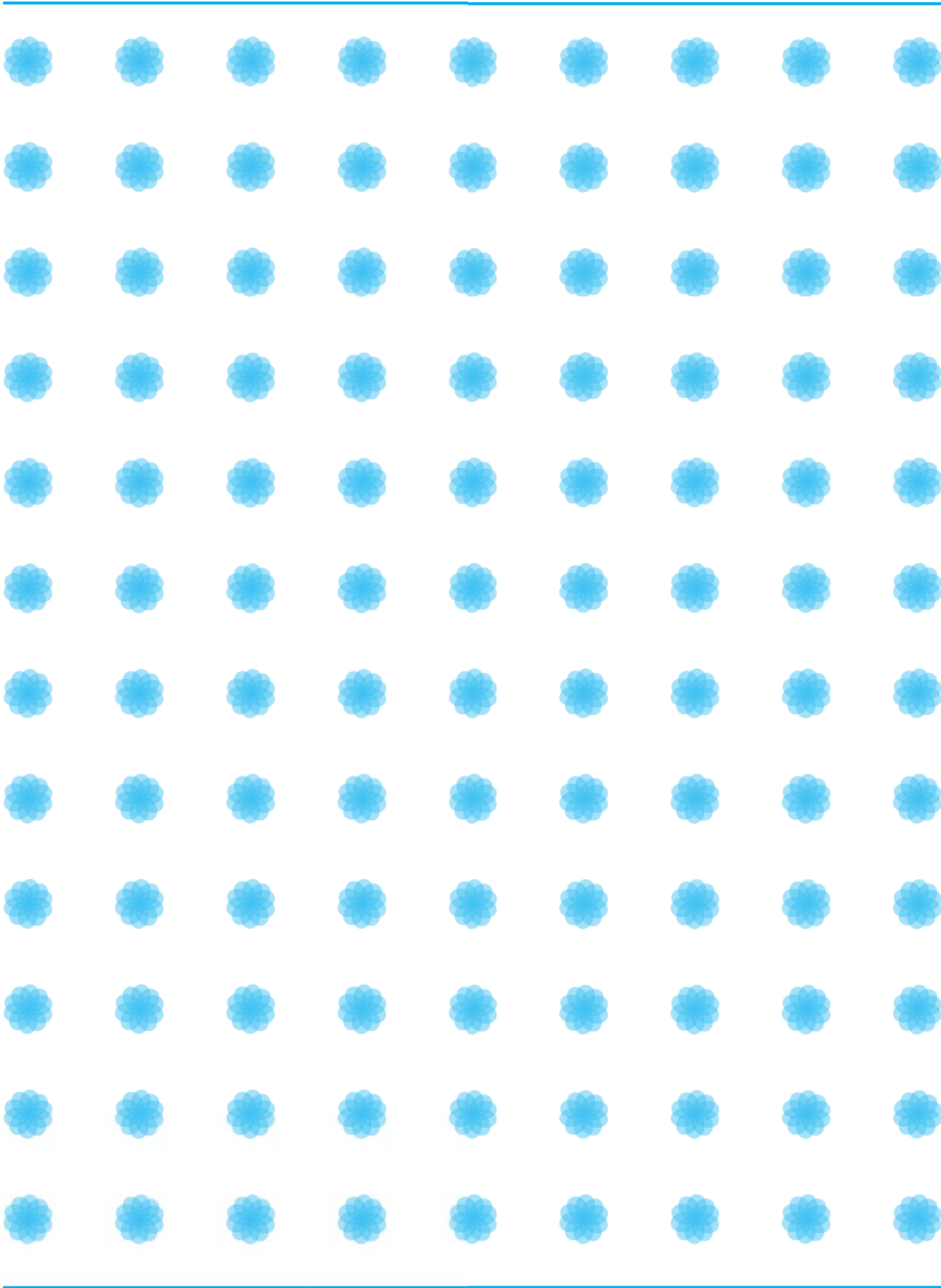
Impulsando un fuerte cambio paradigmático, el Ministerio de Seguridad ha puesto en marcha un sistema de acciones estructurales para asegurar la conducción civil de la política de seguridad y poder desarrollar capacidades organizacionales, profesionales y tecnológicas necesarias para cumplir con eficacia el deber de velar por el derecho a la seguridad ciudadana.

Este documento presenta la labor realizada a lo largo de un año de existencia del Ministerio de Seguridad y los lineamientos que orientarán su accionar en los años venideros, procurando establecer, cuando corresponda, reformas estructurales que trasciendan y contribuyan a la construcción de una política de Estado.



EN UNIÓN Y LIBERTAD





Ministerio de
Seguridad
Presidencia de la Nación





Organización de los
Estados Americanos



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 57
31 diciembre 2009
Original: Español

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

2009

Internet: <http://www.cidh.org>

E-mail: cidhoea@oas.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)(OAS official records ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5431-8

1. Justice, Administration of--America. 2. Civil rights--America. 3. Crime prevention--Citizen participation--America. 4. Human rights--America. I. Faroppa Fontana, Juan. II. Title. III Series. IV. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.57

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Luz Patricia Mejía Guerrero

Víctor E. Abramovich

Felipe González

Sir Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Florentín Meléndez

Paolo G. Carozza

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

El presente informe fue elaborado en el marco del memorándum de entendimiento entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Su preparación y publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de UNICEF, OACNUDH, el Gobierno de Italia y la Fundación Open Society Institute. La Comisión desea agradecer al Consultor Juan Faroppa Fontana por la preparación de este informe; y reconocer de manera especial los trabajos preparatorios realizados por el consultor Paulo Mesquita Neto y los aportes de la Consultora Verónica Gómez.



REPUBBLICA ITALIANA



INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

ÍNDICE

	Página
GLOSARIO	vii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Antecedentes	1
B. Objetivos del informe.....	2
C. Metodología.....	4
D. Estructura del informe	6
II. MARCO CONCEPTUAL: LA SEGURIDAD CIUDADANA	6
III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS	10
IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS	13
A. Las obligaciones de los Estados desde la perspectiva de la seguridad ciudadana .	14
1. Responsabilidad del Estado por conductas de sus agentes y terceros...	15
2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana	17
3. La obligación de investigar	18
4. Las obligaciones reforzadas en materia de violencia contra la mujer conforme a la Convención de Belém do Pará.....	19
B. La caracterización de una política sobre seguridad ciudadana	21
1. La atención a las víctimas de la violencia y el delito.....	27
2. La privatización de la seguridad ciudadana	30
3. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana	31
4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales.....	33
5. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.....	42
V. DERECHOS COMPROMETIDOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA	44
A. Derecho a la vida.....	44
B. Derecho a la integridad personal	50
C. Derecho a la libertad y la seguridad personales.....	59
D. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.....	71
E. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad	77
F. Derecho a la libertad de expresión	82
G. Libertad de reunión y asociación	87
H. Derecho a participar en los asuntos de interés público	94

I.	Derecho al uso pacífico de los bienes	99
		Página
VI.	CONCLUSIONES	100
VII.	RECOMENDACIONES	103
	A. Recomendaciones generales.....	103
	B. Recomendaciones específicas.....	104
Anexos	113

GLOSARIO

OEA: Organización de los Estados Americanos

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (o "la Comisión")

Corte I.D.H.: Corte Interamericana de Derechos Humanos (o "la Corte")

Declaración Americana: Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre

Convención Americana: Convención Americana sobre Derechos Humanos (o "la Convención")

Convención de Belém do Pará: Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer

Declaración Universal: Declaración Universal de los Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado la problemática de la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos a través del estudio de peticiones, casos y medidas cautelares, la adopción de informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la preparación de informes temáticos, y en el marco de audiencias públicas convocadas durante sus períodos de sesiones. Con base a la información recibida, la Comisión adoptó la decisión de preparar un informe temático con el objetivo de analizar la problemática y formular recomendaciones a los Estados Miembros orientadas a fortalecer las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas para la prevención y el control de la criminalidad y la violencia en el marco de la seguridad ciudadana y los derechos humanos.

2. La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

3. Los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Por primera vez en décadas, en los países de América Latina, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población. En estos países el Poder Judicial, el ministerio público, las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario no han desarrollado las capacidades necesarias para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítimas del crimen y la violencia.

4. La CIDH señala en su informe que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia.

5. La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes. Las obligaciones de los Estados miembros respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho

a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.

6. El informe adoptado por la CIDH identifica los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana con especial referencia a los instrumentos que integran al Sistema Interamericano. Particularmente, el informe hace referencia a las obligaciones negativas y positivas de los Estados con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, en especial los derechos de las víctimas de delitos frente a acciones violentas de actores estatales y no estatales. También examina las obligaciones internacionales de los Estados Miembros en materia de prevención y combate de la violencia y el delito, y de diseño, implementación y evaluación de políticas sobre seguridad ciudadana a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios de participación, rendición de cuentas, y de no-discriminación.

7. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

8. En su informe, la CIDH formula una serie de recomendaciones entre las que se destaca el llamado a los Estados miembros a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. La CIDH recomienda generar la capacidad institucional en el sector público para el diseño y la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

9. Asimismo, la CIDH recomienda a los Estados miembros garantizar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

10. Por último la CIDH formula una serie de recomendaciones específicas sobre la adopción de medidas administrativas, legislativas o de otra índole a fin de que las instituciones del Estado brinden atención en forma adecuada a las víctimas de la violencia y el delito; e implementen medidas de prevención, disuasión y represión legítima de conductas violentas y delictivas en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana.

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como órgano especializado de la Organización de los Estados Americanos encargado de velar por la observancia de los derechos humanos en el hemisferio, ha abordado los problemas de seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos a través del sistema de peticiones y casos, del estudio de medidas cautelares, de informes temáticos, de informes adoptados con motivo de visitas *in loco* a distintos países de la región, y en el contexto de numerosas audiencias celebradas durante sus períodos de sesiones. Desde la perspectiva de sus cometidos de promoción y protección de los derechos humanos, la Comisión está particularmente interesada en las políticas implementadas por los Estados Miembros para cumplir con sus obligaciones internacionales frente a las actuales amenazas derivadas de los hechos de violencia y criminalidad en el complejo escenario que se verifica actualmente en las Américas, y que se observa como el resultado de un proceso que se ha desarrollado durante los últimos veinticinco años.

2. La Comisión ha llamado la atención sobre los efectos de la violencia y el delito sobre las condiciones de gobernabilidad en los países del hemisferio y ha señalado que la seguridad ciudadana requiere de una fuerza policial civil que resguarde a los habitantes; de una administración de justicia fortalecida, sin corrupción ni impunidad; y de un sistema penitenciario que tienda a la verdadera recuperación e inserción social del detenido¹. Ha señalado que los Estados Miembros, en su legislación y procedimientos internos, deben operar sobre la base de que los instrumentos que integran los Sistemas Universal y Regional sobre derechos humanos “.. permiten aplicar medidas para enfrentar las amenazas a la seguridad ciudadana [...] dentro del marco del Estado de Derecho, sin desatender el respeto a las garantías básicas, no derogables, previstas por el derecho internacional²”.

3. El 14 de octubre de 2005, la Comisión convocó una audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos en las Américas. En esta instancia, un grupo de organizaciones de la sociedad civil presentó un documento conceptual, a la vez que se analizó la posibilidad de que la Comisión elaborara un informe temático sobre seguridad ciudadana y derechos humanos³. En ese documento, el grupo de organizaciones de la sociedad civil señaló:

Como organizaciones no gubernamentales que trabajan en la aplicación de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de derechos humanos y de la democracia, entendemos que es imposible abordar este problema centrándose

¹ Presentación del Informe Anual de la CIDH para 1999 en la Asamblea General de la OEA celebrada en Windsor, Canadá, el 6 de junio de 2000.

² Comunicado de Prensa No. 20/02, de fecha 1 de mayo de 2002 sobre la presentación del Informe Anual de la CIDH para el 2001.

³ El grupo de organizaciones no gubernamentales estaba integrado por el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (Argentina); Conectas Direitos Humanos/Sur Rede Universitária de Direitos Humanos (Brasil); Núcleo de Estudos Da Violência Da Universidade de São Paulo - NEV-USP (Brasil); Instituto Sou DA Paz (Brasil); Viva Río (Brasil); Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana – CESC- (Chile); La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD- (El Salvador); Instituto para la Seguridad y la Democracia – INSYDE- (México); Centro de Derechos Humanos Pró-Juárez - Centro Prodh (México); Instituto de Defensa Legal - IDL (Perú); Open Society Institute (Estados Unidos); y Washington Office on Latin America – WOLA (Estados Unidos).

solamente en los límites al poder del Estado. Al hacer eso, corremos el riesgo de contribuir a la creencia errónea que los derechos humanos son un obstáculo a la promoción de políticas de seguridad eficaces; es decir contribuiríamos a la dicotomía falsa entre derechos humanos contra seguridad. La Organización de los Estados Americanos, y particularmente la Comisión Interamericana, pueden ser un agente importante en una estrategia regional para responder a este problema, sistemáticamente incorporando seguridad ciudadana en su agenda. Examinando el problema de la seguridad ciudadana y derechos humanos como ediciones que afectan a gobierno democrático, la Comisión podría contribuir a la consolidación de instituciones democráticas como los medios eficaces para proteger derechos humanos⁴.

4. En este marco la Comisión, en cumplimiento de su mandato, adoptó la decisión de elaborar y publicar un informe temático que abordara el problema de la seguridad ciudadana en el hemisferio, y proponer recomendaciones a los Estados Miembros para contribuir a mejorar las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas sobre prevención y control de la criminalidad y la violencia. Se definió que el informe debería identificar los estándares internacionales de derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana, a partir de lo establecido en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente en los instrumentos que integran al Sistema Interamericano.

5. En la misma dirección, la Comisión anunció los objetivos y metodología que serían tenidos en cuenta para la realización del estudio, estableciendo que

existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos. Por este motivo, la CIDH está abocada a la elaboración de un estudio regional que sirva de orientación a los Estados miembros de la OEA para cumplir con su obligación de proteger a los habitantes del hemisferio, especialmente a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos. La investigación será precedida por un amplio proceso de discusión y consulta, el cual será coordinado con la Secretaría General y con organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad ciudadana y derechos humanos. La relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos ha sido y sigue siendo un tema de atención prioritaria de la CIDH a través del sistema de casos, medidas cautelares, visitas de trabajo e investigaciones en los países. En su informe anual, aprobado en el 127° período de sesiones, la CIDH observó que en el año 2006 se volvió a registrar un aumento en las acciones que ponen en riesgo la seguridad ciudadana⁵.

B. Objetivos del informe

6. El presente informe tiene el propósito de identificar normas y principios de derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, a los efectos de contribuir a la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y responder a la delincuencia y la violencia. En especial, el informe avanza en la interpretación de las obligaciones

⁴ Informe de la coalición de organizaciones no gubernamentales "El sistema interamericano para la protección de la seguridad ciudadana de cara a los desafíos de los derechos humanos en las Américas", presentado ante la CIDH el 14 de octubre de 2005 en Washington, DC.

⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 16/07, del 15 de marzo de 2007.

negativas y positivas de los Estados miembros con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, atendiendo particularmente los derechos de las víctimas de delitos, frente al Estado y a las acciones violentas de los actores estatales y no estatales (organizados y no organizados), e incluyendo el análisis de programas de prevención, así como las medidas de disuasión y represión legítimas bajo la competencia de las instituciones públicas.

7. Complementariamente, en su informe la Comisión formula recomendaciones a los Estados Miembros y a las organizaciones de la sociedad civil sobre la implementación efectiva de las normas y principios internacionales de derechos humanos, con el fin de mejorar la seguridad ciudadana y la democracia en las Américas. Específicamente, las recomendaciones abordan estrategias y acciones para prevenir y reducir el impacto de la delincuencia y la violencia en los planos individual y comunitario. Abordan también la movilización de la voluntad política, económica, científica, tecnológica y de los recursos profesionales, y el fortalecimiento de los arreglos institucionales que permitan proporcionar los incentivos adecuados para abordar los problemas de seguridad ciudadana. Estos objetivos fueron identificados por los Estados Miembros en la reciente Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, al declarar que reconocen la necesidad de

[...] 1) fomentar y fortalecer políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos; 2) Fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión; 3) Analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública [...] ⁶.

8. La Comisión también espera que este informe contribuya a demostrar la urgencia del apoyo a los procesos de cambios en las políticas sobre seguridad ciudadana, mediante actividades de promoción, y la formación y expansión de redes y asociaciones, en los planos nacional e internacional. En la misma línea, también se espera promover la colaboración interdisciplinaria en profundidad y la investigación comparativa de la seguridad ciudadana, los derechos humanos y la democracia en las Américas, aumentando no sólo el volumen de conocimientos disponibles sino la capacidad de expertos, funcionarios gubernamentales, profesionales de policía y del sistema judicial, de la sociedad y los grupos de derechos humanos, para hacer uso de los conocimientos disponibles.

9. Asimismo, el informe tiene como objetivo poner de relieve la necesidad de construir indicadores para medir y evaluar el impacto de los mecanismos institucionales, leyes y políticas en el sector de la seguridad ciudadana, especialmente sobre el impacto de las reformas e

⁶ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 1, 2 y 3. Asimismo el Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública reconoce que "... las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la cultura, la salud y el desarrollo económico y social". Documento de Consenso de la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, aprobado el 5 de noviembre de 2009 durante la séptima sesión plenaria, OEA/Ser.K/XLIX.1 MISPA II/doc. 8/09 rev. 2.

innovaciones llevadas a cabo durante y después de los procesos de transición democrática⁷. En esta dirección, se señala especialmente que las experiencias exitosas sobre prevención y control de la violencia y el delito verificadas en la región, han tenido como base planes estratégicos diseñados a partir de indicadores confiables, que permiten no solamente un adecuado diagnóstico de los problemas a enfrentar, sino una circulación permanente de la información, lo que hace posible la participación y el control democrático por parte de la sociedad.

C. Metodología

10. Como actividad de inicio del proceso de elaboración del presente informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, la Comisión convocó a una primera reunión de expertos regionales e internacionales, que se desarrolló el 30 de mayo de 2007 en Washington DC⁸. En esta reunión se discutieron los aspectos técnicos del informe, a la vez que se trabajó sobre una propuesta metodológica para su preparación. Se estableció la pertinencia de realizar consultas a países de distintas áreas de la región, con el objeto de intercambiar experiencias y definir conceptos fundamentales, en las que participarían funcionarios gubernamentales, expertos, académicos y representantes de las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales que trabajan en el ámbito de la seguridad ciudadana.

11. En diciembre de 2007 se sometió a los Estados Miembros y a diferentes organizaciones de la sociedad civil, un cuestionario solicitando información sobre aspectos vinculados a los derechos humanos y la seguridad ciudadana. El cuestionario estuvo dirigido a identificar los principales logros y desafíos que enfrentan los Estados Miembros al momento de garantizar la seguridad ciudadana de sus habitantes, y las políticas y acciones que se están implementando para responder a estas demandas. Las respuestas al cuestionario han constituido un insumo sustancial para la preparación de este informe⁹.

12. Durante el año 2008 se desarrolló el proceso dirigido a establecer un acuerdo de cooperación entre la CIDH y La Oficina para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones

⁷ Una experiencia que puede servir como orientación a estos efectos es la que se encuentra en fase piloto en el ámbito de Naciones Unidas: el UN ROLIP (*United Nations Rule of Law Indicator Project*) que pretende obtener información empírica y objetiva sobre aplicación de la ley, la labor de los tribunales y servicios penitenciarios en un determinado país, y su evolución en el tiempo.

⁸ Los expertos regionales e internacionales participantes en esta reunión fueron: Ariel Dulitzky (CIDH); Carlos Basombrio (Instituto de Defensa Legal -IDL, Instituto Prensa y Sociedad, Perú); Daniela Salazar (CIDH); Elizabeth Abi-Mershed (CIDH); Ernesto López Portillo Vargas (Instituto para la Seguridad y la Democracia – INSYDE, México); Gastón Chillier (Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS, Argentina) Gustavo Gorriti Elenbongen (Instituto de Defensa Legal -IDL, and Instituto Prensa y Sociedad –IPYS, Perú); Gustavo Palmieri (Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS, Argentina); Hernán Charosky (Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS, Argentina); Joy Olson (Washington Office on Latin America -WOLA, Estados Unidos); Leandro Piquet Carneiro (Universidade de São Paulo – NEV/USP, Brasil); Paul Chevigny (New York University, Estados Unidos); Paulo de Mesquita Neto (Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo – NEV/USP, Brasil); Paulo Sérgio Pinheiro (CIDH); Santiago A. Canton (CIDH); Víctor Abramovich (CIDH); Victoria Wigodzy (Open Society Institute – OSI, Estados Unidos).

⁹ Respondieron el cuestionario enviado: Argentina (26 de marzo de 2008); Bolivia (14 de abril de 2008); Chile (27 de febrero de 2008); Colombia (7 de marzo de 2008); Costa Rica (1 de febrero; 27 de febrero; y 30 de abril de 2008); El Salvador (10 de abril de 2008); Honduras (19 de febrero de 2008); Panamá (4 de marzo de 2008); Perú (15 de febrero de 2008); Uruguay (3 de marzo de 2008); Venezuela (1 de febrero de 2008); Brasil (27 de mayo de 2008); México (2 de junio de 2008) y Jamaica (11 de junio de 2008). Por su parte, respondieron el cuestionario las organizaciones de la sociedad civil: COFAVIC, de Venezuela (7 de marzo de 2008); Justiça Global de Brasil (5 de marzo de 2008); Comissão Teotônio Vilela, de Brasil (5 de marzo de 2008) y Centro PRODH de México (5 de marzo de 2008).

Unidas para la Infancia (UNICEF-TACRO) a los efectos de establecer un marco de cooperación para la elaboración del presente estudio. En la misma dirección, la Oficina para América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) se ha incorporado a este acuerdo de cooperación. Este entendimiento hizo posible el desarrollo de las diferentes actividades identificadas oportunamente en el esquema metodológico para la obtención de los insumos necesarios para producir el informe, así como para su proceso de redacción y edición.

13. Una segunda reunión de expertos se realizó en Bogotá, Colombia, el 18 de septiembre de 2008, en el ámbito del seminario “Ciudad, conflicto y esfera pública: la mirada latinoamericana”, organizado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, UNICEF, la CIDH y OACNUDH¹⁰. En esta segunda reunión, se profundizaron los aspectos conceptuales que operarían como base para el informe, a la vez que se ajustaron los temas que serían incorporados a la fase siguiente, que consistía en la implementación de las reuniones de consulta sub-regionales.

14. El proceso de consultas sub-regionales se realizó en forma de talleres de dos días de duración, e incluyó las siguientes reuniones de trabajo con representantes de Gobiernos, sociedad civil y expertos: (a) Asunción, Paraguay, los días 20 y 21 de noviembre de 2008, para países del Conosur. En esta actividad fueron invitados representantes de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay¹¹; (b) San José, Costa Rica, los días 2 y 3 de marzo de 2009, donde participaron representantes de Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, República Dominicana y México; (c) Bogotá, Colombia, el 5 y 6 de marzo de 2009. Para esta actividad se invitó a representantes de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, integrándose una delegación de Brasil. Durante el mes de mayo de 2009, representantes de la CIDH y de UNICEF realizaron una visita a Haití, a los efectos de recoger insumos para la preparación del informe. En cada una de estas reuniones de consulta se recabaron datos e informaciones y se intercambiaron ideas y experiencias entre los participantes.

15. Para la preparación de este informe también se revisaron los conocimientos existentes en esta materia, incorporados en investigaciones, estudios y otros trabajos académicos en la región. En este punto, la Comisión desea reconocer expresamente el aporte realizado en los últimos años por los expertos y expertas y por los espacios de trabajo académicos para avanzar en la construcción conceptual y en la definición del objeto de estudio de este informe. Asimismo, para desarrollar este trabajo se procedió a examinar el marco jurídico internacional, los principios generales, la jurisprudencia y los diversos pronunciamientos de organismos especializados, con énfasis en el Sistema Interamericano sobre el tema seguridad ciudadana y derechos humanos, para identificar los estándares y las normas que son aplicables en esta materia específica en la región. A

¹⁰ En esta segunda reunión participaron los siguientes expertos regionales e internacionales: Fernando Carrión (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Ecuador); Francisca Márquez (Escuela de Antropología de la Universidad Academia Humanismo Cristiano, Chile); Lucía Álvarez (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Autónoma de México - UNAM); Luis Fuentes (Instituto de Estudios Urbanos y Profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile); Pablo Montiel (Subsecretaría de Industrias Culturales de la República Argentina y docente de FLACSO-Argentina); Lilibian López Borbón (Fábrica de Artes y Oficios –FARO-, México); Iván Gomez César (Universidad Autónoma de la Ciudad de México); Antonio Rodríguez López-Tercero (Centro de Formación y Orientación Rafael Palacios. Asociación Corporación de La Pasión, El Salvador); Helena Azaola (Centro de Investigación y Educación en Antropología Social –CIESAS- México); Gino Costa (Organización “Ciudad nuestra”. Ex Ministro del Interior de Perú); Carlos Mario Perea (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia); Paulo-Sergio Pinheiro (CIDH); Sonia Eljach (UNICEF); Teresa Albergo (OACNUDH) y Juan Faroppa Fontana (Consultor para la preparación del estudio).

¹¹ En el caso de Brasil, por problemas de agenda solamente participaron organizaciones no gubernamentales. Los representantes del Estado se incorporaron a la Tercera Consulta, realizada en Bogotá.

partir de estos insumos, en el informe se incorporan observaciones y recomendaciones para que los Estados Miembros continúen concretando sus esfuerzos destinados a mejorar los niveles de seguridad ciudadana a través de políticas públicas con foco en la protección y garantía de los derechos humanos, de las que resulten intervenciones eficaces y eficientes en la prevención y control del delito y la violencia. Finalmente, este informe también recoge los insumos resultantes de la información y los datos proporcionados por los representantes de los Estados Miembros; de las organizaciones de la sociedad civil; y de los expertos convocados para cada una de las instancias de consulta que se llevaron a cabo en su proceso de elaboración.

D. Estructura del informe

16. El informe incorpora una definición del concepto de seguridad ciudadana a fin de identificar con precisión el objeto de estudio. Una vez establecido este marco conceptual, el informe presenta el estado de situación en materia de violencia y criminalidad en las Américas a partir de información estadística disponible. A continuación, el informe se ocupa de examinar las políticas, la legislación y las prácticas institucionales en el hemisferio en relación con la seguridad ciudadana, conforme a las obligaciones que surgen del marco jurídico establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial las que integran el Sistema Interamericano. En esta dirección, y a partir del mandato de la Comisión, el informe hace referencia a los instrumentos regionales, en especial: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Del mismo modo, el informe trabaja a partir de la normativa resultante de los principales instrumentos del Sistema Universal de protección de los derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; y la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, entre otras normas de igual jerarquía.

17. El informe también analiza las obligaciones negativas y las obligaciones positivas asumidas por los Estados Miembros en relación con sus políticas sobre seguridad ciudadana, así como la aplicación de los principios de derechos humanos en las medidas adoptadas para enfrentar la problemática de la violencia y el delito en la región. En este contexto, la Comisión presenta los principales elementos que, a su juicio, caracterizan la política pública de seguridad ciudadana en armonía con los estándares internacionales sobre derechos humanos. Posteriormente, se realiza un examen individual de cada uno de los derechos humanos directamente comprometidos en las políticas sobre seguridad ciudadana. Finalmente, formula una serie de recomendaciones específicas, a los efectos de colaborar con los Estados Miembros para el debido cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

II. MARCO CONCEPTUAL: LA SEGURIDAD CIUDADANA

18. Para los propósitos de este informe, resulta pertinente definir un concepto preciso de seguridad ciudadana en atención a que esto constituye un requisito previo esencial para la determinación del alcance de las obligaciones de los Estados Miembros conforme a los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables. En esta dirección, la Comisión destaca que en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social¹². Sin

¹² Esta afirmación general no desconoce que, en el caso específico de las normas regionales que integran el marco de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, se encuentra expresamente consagrado el derecho a vivir libre de violencia en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará, que,
Continúa...

embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales"; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales". No obstante, la Comisión considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos que serán objeto de análisis específico en el cuerpo de este informe.

19. En las reuniones de expertos y en las sesiones de trabajo desarrolladas durante el proceso de consultas sub-regionales que integran el proceso de preparación de este informe, se trató reiteradamente el punto relativo a la utilización en las Américas de conceptos diferentes para referirse al mismo objeto de estudio –la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia–, tanto en ámbitos políticos como académicos¹³. En algunos casos se maneja una definición muy amplia, que incorpora medidas de garantía de otros derechos humanos (como el derecho a la educación; el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo, entre otros), mientras que en otros casos se reduce esa definición a las intervenciones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial. Del mismo modo, se manejan indistintamente conceptos diferentes, como los de "seguridad pública"; "seguridad humana"; o "seguridad democrática", lo cual genera un marco impreciso desde el punto de vista técnico para definir los estándares de derechos humanos comprometidos.

20. Uno de los puntos de partida para esta definición conceptual ha sido ya recogido por la Comisión en anteriores oportunidades. Así, ha sostenido que

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe

...continuación

concretamente dispone: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado".

¹³ En el caso de la 2da. Reunión de Expertos, realizada en Santafé de Bogotá, Colombia el 18 de septiembre de 2008, se planteó "(...) la necesidad de definir si existe un derecho humano específico a la seguridad frente a la violencia y el delito, o si la fuente de derecho debe buscarse en un cúmulo de derechos que pueden ser vulnerados en situaciones de inseguridad ciudadana".

poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados¹⁴.

Esta vinculación permanente entre seguridad de las personas y convivencia democrática se hace presente en el desarrollo de este informe. La comisión de delitos es solamente una de las tantas formas de violencia que en la actualidad afectan a las personas que viven en la región (en concreto, el delito hace referencia solamente a las formas de violencia tipificadas en los ordenamientos jurídicos-penales), lo que obliga a un abordaje integral de la problemática en estudio, de la que se deriven acciones de prevención y control de diferente naturaleza, y que involucren, en su ejecución, también a diferentes actores del sector público y de la sociedad civil.

21. A los efectos de este informe, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de “seguridad pública”, se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.

22. En los últimos años, los aportes de la academia y de los organismos internacionales especializados han permitido un acercamiento más certero al concepto de seguridad ciudadana, diferenciándolo también del concepto de “seguridad humana”, construido en los últimos quince años a partir, fundamentalmente, de las elaboraciones realizadas en el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁵. Este último se refiere específicamente a “uno de los

¹⁴ Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Washington DC, 20 de junio de 2008.

¹⁵ En su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, el PNUD define el alcance del concepto de seguridad humana, en términos de "ausencia de temor y ausencia de carencias". La seguridad humana, en este sentido, se caracteriza como aquella dimensión de la seguridad "frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades". Los cuatro elementos que definen la seguridad humana, según este informe, se caracterizan por ser: (i) universales; (ii) interdependientes en sus componentes; (iii) centrados en las personas; (iv) y garantizados, especialmente mediante acciones de prevención. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>.

medios o condiciones para el desarrollo humano, el que a su vez se define como el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos...[que] van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales"¹⁶. En este cuadro, la seguridad ciudadana aparece estrictamente sólo como una de las dimensiones de la seguridad humana, pues se la concibe

como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...). De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos¹⁷.

23. En los últimos años se ha logrado una mejor aproximación conceptual a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos. Efectivamente, en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados¹⁸.

24. Por otro lado, la actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en una sociedad democrática. Al mismo tiempo, el abuso de autoridad policial en el ámbito urbano se ha constituido en uno de los factores de riesgo para la seguridad individual. Los derechos humanos como límites al ejercicio arbitrario de la autoridad constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana al

¹⁶ Ver "Guía de Evaluación de la Seguridad Ciudadana en América Latina y El Caribe". Centro Regional de conocimientos y servicios para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

¹⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>. El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 señala que "sin negar la importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, vale destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales. En primer lugar puede decirse que la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana(...) En segundo lugar que la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana (...) En consecuencia, y en tercer lugar, la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales. En cuarto lugar (...) la seguridad respecto del crimen es una componente esencial de la ciudadanía (...). Por último, pero de singular importancia, la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano(...). Ver <http://hdr.undp.org/es/informes/regionalreports/americalatinacaribe/name.19660.es.html>.

¹⁸ Aguilera, Javier, "Sobre seguridad ciudadana y democracia" en *Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Programa Guatemala, Guatemala, 1996.

impedir que las herramientas legales con las que los agentes del Estado cuentan para defender la seguridad de todos, sean utilizadas para avasallar derechos. Por lo tanto el respeto y la adecuada interpretación y aplicación de las garantías establecidas en la Convención Americana deben servir a los Estados miembros como guía para encauzar la actividad de la fuerza pública en el respeto de los derechos humanos¹⁹. A la luz de estos elementos corresponde avanzar en la identificación de las obligaciones de los Estados miembros en materia de derechos humanos y en su vinculación específica con las medidas que éstos deben implementar para prevenir conductas que afectan la seguridad ciudadana.

III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS

25. Los gobiernos autoritarios y las dictaduras militares que actuaron en el Hemisferio en las últimas décadas desconociendo las obligaciones internacionales de los Estados en materia de garantía de los derechos humanos, dejaron como legado una situación de permanente reproducción de la violencia. También se argumenta que las llamadas políticas de ajuste estructural han coadyuvado al deterioro del papel de Estado como garante del pacto social de convivencia, han disparado profundos cambios culturales y han debilitado la incidencia de las instancias de socialización tradicionales (la familia, la escuela, el trabajo o las organizaciones de la comunidad) sobre los hábitos y las conductas de las personas. El incremento de la pobreza y la indigencia han elevado los niveles de desigualdad y exclusión social, y han favorecido el aumento de la violencia y la criminalidad.

26. En las Américas se verifican algunos de los índices más altos del mundo de crimen y de violencia. La tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, que es un indicador universalmente aceptado para medir el nivel de violencia en una determinada sociedad, sin perjuicio de sus constantes alteraciones, alcanzó el 25.6/100.000 promedio en América Latina²⁰. En comparación con esta cifra, la tasa en Europa se registró en 8.9/100.000, mientras que para la región del Pacífico Occidental se ubica en 3.4/100.000, y en Asia Sur-Oriental 5.8/100.000. No obstante, si el análisis se enfoca solamente en los sectores de ingresos medios y bajos de la población, la tasa promedio de homicidios en las Américas se eleva a 27.5/100.000²¹.

27. Preocupa especialmente a la Comisión que entre las víctimas y los victimarios de la violencia y el delito se destacan los niños, niñas y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, con una tasa de homicidios que se eleva a 68.9/100.000. El desglose de las cifras demuestra que para la población joven de ingresos altos, la tasa es de 21.4/100.000, mientras que para la población joven de sectores de ingresos medios y bajos, se eleva a 89.7/100.000. También en este caso la región registra la tasa de violencia más alta del mundo²², si bien se trata de una tendencia que también se reporta en el plano universal. Las Naciones Unidas han destacado que

Se ha producido un aumento repentino y notable de las tasas de violencia (tanto por lo que respecta a las víctimas como a los que la perpetraron), en especial entre

¹⁹ Ver CIDH Escrito de demanda en el Caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafos 61 y 62. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

²⁰ A partir de información proveniente de datos y proyecciones de mortalidad y población para los años 2005, 2015 y 2030, de la Organización Mundial de la Salud en Dammert, Lucía; Alda, Eric; y Ruz, Felipe *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*, FLACSO, Chile, 2008, páginas 22 a 25, disponible en [Http://www.who.int](http://www.who.int).

²¹ Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS) *La salud en las Américas*, 2002.

²² Dammert Lucía; Alda Eric y Ruz Felipe: "Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica", páginas 22 a 25.

jóvenes de unos 15 años, lo que indica que en la adolescencia convergen varios factores que hacen que la violencia entre compañeros sea más común. Los datos de que se dispone indican que en muchas partes del mundo las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces superiores a las de los jóvenes de 10 a 14 años. Este repentino aumento de la violencia en jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio, e indica que es fundamental adoptar medidas para controlar el comportamiento violento antes de los 10 a 15 años²³.

28. Dentro del contexto de las Américas, los niveles más altos de violencia se presentan en los países de América Latina y El Caribe, sin perjuicio que pueden identificarse situaciones diferentes si se consideran las sub-regiones. Se señala que la tasa de homicidios promedio para los países del Caribe es de 30/100.000; la de Sudamérica de 26/100.000 y la de América Central de 22/100.000²⁴. Además de los costos en vidas humanas, la violencia impacta significativamente sobre la economía: se ha estimado que el costo de la violencia fluctúa entre el 2 y el 15 % del producto interno bruto de estos países²⁵.

29. Además de la criminalidad y la violencia que afecta el derecho a la vida y a la integridad física de las personas, en la mayoría de los países del Hemisferio se han incrementado en forma constante los delitos contra la propiedad, como atracos o hurtos. Resulta difícil establecer las tasas promedio para toda la región debido a la ausencia de indicadores objetivos para medir este tipo de delito, pero su crecimiento puede advertirse en las series estadísticas por país, generadas por instituciones oficiales u organizaciones no gubernamentales. En general, las principales víctimas de esta forma de criminalidad común se encuentran en los sectores de ingresos medios y bajos de la población y, también en estos casos, involucran especialmente a los niños, niñas o adolescentes e incluye en muchos casos fuertes niveles de violencia física. Las Naciones Unidas han señalado que

la violencia física entre compañeros tiende a ser más común en las zonas urbanas caracterizadas por falta de empleo, educación y diversiones sociales y viviendas de baja calidad, en las que poblaciones jóvenes y en rápido crecimiento expresan su frustración, rabia y tensiones acumuladas en peleas y comportamiento antisocial. Gran parte de la violencia incluye altercados personales entre amigos y conocidos, y está muy relacionada con el uso de drogas y alcohol²⁶.

30. Frente a la situación presentada, la Comisión observa serias dificultades de los Estados miembros para dar soluciones eficaces a estos problemas. Por primera vez en décadas, en

²³ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 71.

²⁴ Naciones Unidas/Banco Mundial *Crimen, violencia y desarrollo. Tendencias, costos y opciones políticas en el Caribe*, citado por Rojas Alavena, Francisco "Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano" en Revista *Pensamiento Iberoamericano No. 2*. Ed. AECID-Fundación Carolina, Madrid, 2008.

²⁵ Carrillo-Flores, Fernando, "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso" en *Pensamiento Iberoamericano, Nueva Época, No. 0*, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, citando datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁶ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro" A/61/299, párrafo 72. Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones. Tema 62 del programa provisional. Promoción y protección de los derechos de los niños. Distr. General, 29 de agosto de 2006.

los países de América Latina, la delincuencia aparece como la principal preocupación para la población, superando al desempleo²⁷. La seguridad aparece como una demanda cotidiana en el debate político y ciudadano²⁸.

31. En las Américas, y en especial en América Latina y el Caribe, los altos niveles de criminalidad acompañada por violencia contra las personas, genera también alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el gobierno, el parlamento, la policía y el sistema judicial. A pesar de un crecimiento en el nivel de confianza verificado a partir de 1996, en 2006 solamente el 43% de la población de la región manifiesta tener confianza en el gobierno; el 37% en la policía; el 36% en el sistema judicial; y el 27% en el parlamento. Además, lo que aparece seguramente como el dato más serio de los analizados hasta el momento, solamente el 38% de la población expresa satisfacción con el régimen democrático²⁹. Al respecto, la Comisión ha manifestado:

el sistema democrático y la vigencia del estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. El estado de derecho a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos implica el buen funcionamiento del Estado, y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana³⁰.

Los Estados deben encontrar respuestas a los problemas derivados de la violencia en el marco de las herramientas previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho como pilares básicos para la superación de la pobreza y el pleno respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

32. Al respecto, corresponde señalar que las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria.

33. Tras la historia reciente de la región, marcada por transiciones de regímenes autoritarios a la democracia, la mayoría de las instituciones que integran el sistema estatal de control judicial y policial aun no han experimentado procesos de reforma eficaces. A pesar de las

²⁷ "Existe una clara tendencia ascendente de la preocupación frente al crimen y la violencia, la cual se duplicó entre 2003 y 2007. En tanto, en Europa, estos niveles, en este mismo período, se han mostrado prácticamente estables, en torno al 24 %". Perea Restrepo, Carlos Mario: "Con el diablo adentro: pandillas, tiempo paralelo y poder". Ed. Siglo XXI, México, 2007, páginas 19 y siguientes.

²⁸ OEA, Consejo Permanente. Comisión de Seguridad Hemisférica. Grupo de Trabajo Encargado de la Preparación de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas: "Diagnóstico y propuestas desde la Academia sobre los problemas de Seguridad en América Latina. Un insumo para la primera reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública de las Américas", página 2. OEA, Ser. G/. CSH/GT/MISPA 2-08. 10 junio de 2008.

²⁹ Informe Latinobarómetro, Informes 2006-2008, disponible en <http://www.latinobarometro.org>.

³⁰ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 208.

transiciones políticas y la generación de reformas constitucionales y legales, los aparatos institucionales vinculados a las fuerzas de seguridad aun preservan características autoritarias y los mecanismos judiciales destinados a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas aun muestran debilidades. En suma, las instituciones vinculadas al Poder Judicial, el ministerio público, la Policía y el sistema penitenciario, no han desarrollado capacidades para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítima, al crimen y la violencia. En algunos casos la empresa privada, las organizaciones sociales y otros actores han intentado dar respuesta, en sustitución del Estado, con altos niveles de precariedad³¹. En varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas.

34. El uso de la fuerza por fuera de los marcos legales y los estándares internacionales, sumado a la inhabilidad de las instituciones para enfrentar el crimen y la violencia en forma eficaz, contribuyen a incrementar la inseguridad de la población. Como se desarrollará más adelante en este informe, esto es particularmente evidente en la carencia generalizada de políticas de seguridad ciudadana eficientes y eficaces dirigidas a enfrentar la violencia contra los grupos que han sufrido tradicionalmente la discriminación y la marginación, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población afrodescendiente e indígena; y los trabajadores migrantes y sus familias, entre otros.

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

35. La inseguridad generada por la criminalidad y la violencia en las Américas constituye un grave problema donde está en juego la vigencia de los derechos humanos. Las políticas sobre seguridad ciudadana deben ser evaluadas desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos. Por un lado las obligaciones negativas de abstención y respeto y, por otro, las obligaciones positivas vinculadas a la adopción de medidas de prevención. Asimismo, la invocación efectiva de los derechos involucran obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de asegurar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien³².

36. Una de las dimensiones principales de las obligaciones estatales se vincula al esclarecimiento judicial de conductas, con miras a eliminar la impunidad y lograr su no repetición. Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han condenado la impunidad de hechos que vulneran derechos fundamentales ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. Sin duda la adecuada y eficaz administración de justicia por parte del Poder Judicial, y en la medida correspondiente por entes disciplinarios, tiene un rol fundamental no sólo en términos de reparación del daño causado a los afectados, sino también en términos de disminución del riesgo y el alcance del fenómeno.

³¹ OEA, Consejo Permanente. Comisión de Seguridad Hemisférica. Grupo de Trabajo Encargado de la Preparación de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas: "Diagnóstico y propuestas desde la Academia sobre los problemas de Seguridad en América Latina. Un insumo para la primera reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública de las Américas", página 2. OEA, Ser. G/. CSH/GT/MISPA 2-08. 10 junio de 2008.

³² Ver Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*, 2005. Disponible en <http://www.iuragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.

A. Las obligaciones de los Estados conforme a la Convención Americana

37. La Convención Americana protege los derechos a la vida (artículo 4), la integridad personal (artículo 5) y la libertad (artículo 7), entre otros relacionados con la seguridad ciudadana, cuyo contenido será materia de análisis en capítulos posteriores de este informe. Asimismo, el artículo 1 de la Convención Americana establece que

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El alcance de esta disposición ha sido analizado reiteradamente por la Comisión y la Corte a los efectos de determinar el concepto de obligaciones positivas en materia de derechos humanos. La Corte, específicamente, ha establecido jurisprudencia firme en cuanto a que

la protección de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1 contempla para los Estados, de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte, el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos³³.

Por su parte, el alcance del concepto jurídico de obligaciones positivas dentro del Sistema Interamericano se complementa por el Artículo 2 de la Convención Americana, que dispone:

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Corte ha manifestado en reiteradas oportunidades que

(...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías. Más aún, esta adopción de medidas se hace necesaria cuando hay evidencia de prácticas contrarias a la Convención Americana en cualquier materia³⁴.

³³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, No. 4, 1988, párrafo 166; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrafo 175.

³⁴ Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52, párrafo 207; *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C

Las obligaciones asumidas internacionalmente por los Estados Miembros deben ser cumplidas de buena fe conforme a lo establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en sus artículos 26, 27 y 31³⁵.

38. Antes de abordar los temas directamente relacionados con las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y a fin de comprender el posible alcance de la responsabilidad internacional del Estado respecto de situaciones vinculadas al tema, corresponde explorar los criterios o factores de atribución de responsabilidad estatal establecidos en la Convención Americana, así como su interpretación por la Comisión y la Corte en informes y sentencias sobre casos individuales relevantes. A grandes rasgos, las personas bajo la jurisdicción del Estado pueden ver sus derechos fundamentales comprometidos ya sea por conductas de agentes estatales o por conductas delincuenciales de particulares que en caso de no ser esclarecidas generan responsabilidad estatal por incumplimiento con la obligación de brindar protección judicial. En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, la responsabilidad estatal también surge frente a la ausencia de medidas de prevención del daño. También se analizará el caso particular de las obligaciones reforzadas bajo la Convención de Belém do Pará.

1. Responsabilidad del Estado por conductas de sus agentes y de terceros

39. El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte en todo su alcance. En efecto, dicho artículo impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en

...continuación

No. 104, párrafo 180; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párrafo 178; *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párrafo 172.

³⁵ Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe." Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46." Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Regla general de interpretación. "1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes." La Corte Interamericana ha definido en su jurisprudencia el contenido y el alcance de la regla *pacta sunt servanda* en relación con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados respecto a los derechos humanos. En este punto concreto, el Tribunal expresó que "(...) la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado. (...) el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya *per se* un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto. Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-14/ 94, de 9 de diciembre de 1994, párrafos 50 y 57.

la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el Derecho Internacional general. Es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia³⁶. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.

40. También puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que

dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención³⁷.

³⁶ Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

³⁷ Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafos 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 211; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párrafo 91; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109, párrafo 183; *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C No. 103, párrafo 71; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 111. También en su opinión consultiva sobre *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, la Corte señaló que "[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares. "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados" Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 140. También hizo lo propio al ordenar medidas provisionales para proteger a miembros de grupos o comunidades de actos y amenazas causados por agentes estatales y por terceros particulares.

2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana

41. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales³⁸.

42. Al mismo tiempo, los Estados no son responsables por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía³⁹.

43. Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención y conforme al artículo 27.2 forman parte del núcleo inderogable de derechos que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas. No basta que los Estados se abstengan de violar estos derechos, sino que deben adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁴⁰. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida. La observancia del artículo 4, en conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida⁴¹, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción⁴².

³⁸ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 166; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrafo 149; *Caso Anzaldo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párrafo 63; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 252.

³⁹ Ver Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 280; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 78. Ver también ECHR, *Case of Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, párrafos 62 63; y ECHR, *Case of Osman v. the United Kingdom*, Judgment of 28 October 1998, párrafos 115 y 116.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 81; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 154; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

⁴¹ Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párrafo 144; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*. Sentencia de

Continúa...

44. Bajo el derecho internacional existe un deber primario del Estado de asegurar el derecho a la vida, a través del establecimiento de disposiciones de derecho penal efectivas para disuadir la comisión de delitos contra las personas, apoyadas por una maquinaria de implementación de la ley para la prevención, supresión y castigo del incumplimiento de esas disposiciones. También se extiende, en ciertas circunstancias, a una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas preventivas operativas para proteger a un individuo o grupo de individuos, cuya vida esté en riesgo por actos criminales de otros individuos. Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitarlos⁴³. En situaciones de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, los deberes de adoptar medidas positivas de prevención y protección a cargo del Estado se ven acentuados en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención.

3. La obligación de investigar

45. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado⁴⁴ y las garantías del debido proceso y protección judicial de los artículos 8 y 25. A la luz de ese deber, toda vez que las autoridades estatales tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana y sea perseguible de oficio, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación⁴⁵. La investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.

...continuación

25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párrafo 237; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párrafo 75.

⁴² Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 120; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párrafo 237; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párrafo 75.

⁴³ European Court of Human Rights, *Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, Application No. 22492/93, párrafos 62 y 63; *Osman v. the United Kingdom* Judgment of 28 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, párrafos 115 y 116.

⁴⁴ Corte I.D.H., *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 142; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 115; y *Caso Perozo y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párrafo 298.

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 147; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C No. 120, párrafo 63.

46. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado en carácter de auxiliador⁴⁶. En los casos en los que las conductas en cuestión puedan involucrar la participación de agentes estatales, los Estados tienen una especial obligación de esclarecer los hechos y juzgar a los responsables⁴⁷. Por último, en los casos que involucran la comisión de violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, la Corte ha establecido que resultan inadmisibles las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y, en su caso, la sanción de los responsables⁴⁸. En el caso de los crímenes de lesa humanidad, la Corte ha establecido que éstos producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes. Asimismo, la Corte ha determinado que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o pueden estar involucrados agentes estatales⁴⁹. En estos casos la adopción de leyes de amnistía con las características conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana⁵⁰.

4. Las obligaciones reforzadas en materia de violencia contra la mujer conforme a la Convención de Belém do Pará

47. En el caso de delitos que involucran violencia contra la mujer los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada con base en la Convención de Belém do Pará. La Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁵¹ y en su artículo 7.b obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Dado que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 291. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 145; y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párrafo 78.

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 143; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 144; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 101.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párrafo 41; *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 112; y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párrafo 402.

⁴⁹ Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 111.

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 119.

⁵¹ Artículo 1 de la Convención de Belém do Pará.

Convención de Belém do Pará, debe determinarse en el caso particular si los actos de violencia se encuentran influenciados por un contexto de discriminación contra la mujer⁵². En los casos en los que se demuestre que hechos de violencia perpetrados contra una mujer se enmarcan en las obligaciones asumidas por los Estados parte de la Convención de Belém do Pará, corresponde determinar si las autoridades han cumplido con su deber de garantía de los derechos afectados (vida, integridad personal, libertad, según corresponda) conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana y al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, que complementa el *corpus juris* internacional en materia de prevención y sanción de la violencia contra la mujer.

48. El deber de los Estados de investigar efectivamente tiene alcances adicionales cuando una mujer ve afectado su derecho a la vida, integridad física o su libertad personal, en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres en vista del imperativo de reiterar la condena de la sociedad y mantener la confianza de las mujeres en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia⁵³. En su informe temático sobre "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia" la Comisión indicó que

[l]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales⁵⁴.

Según ha señalado la Corte Interamericana, en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada. Esto favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia⁵⁵. La Corte también ha señalado que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer. En ese sentido, ha encontrado que en casos que involucran violencia contra la mujer e impunidad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, los Estados son responsables por

⁵² En su sentencia sobre el Caso González y otros, la Corte determinó que los hechos de violencia materia del caso se inscribían en el contexto de los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, México, que habían sido abordados en informes emitidos por la Relatoría de los Derechos de la Mujer de la CIDH, el CEDAW, Amnistía Internacional y en reconocimientos del propio Estado involucrado ante organismos internacionales, en el sentido que muchos eran manifestaciones de violencia por causas de género. Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

⁵³ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 293.

⁵⁴ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007.

⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 400.

incumplir con el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención, en relación con el deber de garantía de los derechos violados en perjuicio de las víctimas y sus familiares⁵⁶.

49. En cuanto al deber de prevención, los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado y efectivo marco jurídico de protección, y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante factores de riesgo y denuncias de violencia contra la mujer⁵⁷. Por su parte, la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU ha proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer⁵⁸.

B. La caracterización de una política pública sobre seguridad ciudadana

50. La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos⁵⁹. Es a partir de esta premisa que los Estados Miembros deben definir y llevar adelante las medidas necesarias para garantizar los derechos más vulnerables frente a contextos críticos de altos niveles de violencia y criminalidad, desde que la Comisión ya ha mencionado que "(...) la violencia y la delincuencia afectan gravemente la vigencia del Estado de Derecho (...)"⁶⁰.

51. El diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos además por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, especialmente, los principios de participación, rendición de

⁵⁶ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 402.

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 258.

⁵⁸ Naciones Unidas, *La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, párrafo 25.*

⁵⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 18/06 del 17 de mayo de 2006; Comunicado de Prensa 39/06 del 31 de octubre de 2006; y Comunicado de Prensa 36/07, del 20 de julio de 2007.

⁶⁰ CIDH, *Informe Anual 2003*, Capítulo IV, párrafo 33.

cuentas, y no-discriminación. Según las definiciones más aceptadas en el plano internacional: (1) el principio de participación implica que “toda persona y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, como así también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales”; (2) el principio de rendición de cuentas o de “responsabilidad e imperio de la ley” establece que “los Estados deben responder por el cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales”; y (3) el principio de no discriminación alude a que “todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de toda persona. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ninguna clase en base a la raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido explicado por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos”⁶¹.

52. A juicio de la Comisión, de los aspectos desarrollados en los párrafos anteriores se deriva que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad⁶². Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados. Según las definiciones más aceptadas, las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales)⁶³.

53. Por otra parte, necesariamente las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo. Esta característica significa que la implementación de una política pública no puede medirse de acuerdo a la duración de un período de gobierno. En consecuencia, cualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que es también central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región. La construcción de una política sustentable sobre seguridad ciudadana enfrenta obstáculos a partir de la manipulación de la inseguridad subjetiva con objetivos exclusivamente político-partidarios, escenario que se advierte claramente en algunos países de la región durante los períodos electorales. Esto no significa que pueda existir algún tema vedado para el amplio debate público. Por el contrario, el intercambio de ideas, las presentaciones de propuestas

⁶¹ "Un enfoque de cooperación basado en los derechos humanos. Hacia un entendimiento común entre las Agencias de las Naciones Unidas" disponible en http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc.

⁶² Garretón, Roberto, "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas" en *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, páginas 27 a 48.

⁶³ Jiménez Benítez, William "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas" disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

alternativas para solucionar los grandes temas que concitan la preocupación de las personas que viven en una sociedad, y la demanda ciudadana orientada a la rendición de cuentas de las autoridades públicas, son elementos constitutivos de una sociedad democrática. Sin embargo, la Comisión anota que en el hemisferio, en los últimos años, y a partir de la alta sensibilidad de la población frente al impacto de los actos de violencia o el crecimiento de determinados delitos, puede verificarse un manejo del tema de la inseguridad ciudadana se relaciona más con el desarrollo de debates electorales con interés en el corto plazo, que en el objetivo de informar adecuadamente a la sociedad y de convocar a las instituciones públicas, las organizaciones sociales, medios masivos de comunicación y a la comunidad en general, a reflexionar sobre los factores que inciden sobre esta problemática, y sobre las medidas realmente eficaces para mejorar las condiciones de vida de la población frente a la amenaza de la violencia y el delito.

54. Este concepto de política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados Miembros puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía. En este sentido, la referencia al enfoque de derechos en las políticas públicas debe ser entendido en dos dimensiones, diferentes pero complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; y, por otra parte, y a la vez, los Estados deben desarrollar políticas públicas que tengan como objetivo la realización de estos derechos⁶⁴.

55. Los Estados miembros deben diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos como instrumento para cumplir rigurosamente con las obligaciones, de tipo negativo y de tipo positivo, asumidas, en especial, en el marco del Sistema Interamericano respecto a los derechos comprometidos con la seguridad ciudadana. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado anteriormente que "considera que existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos"⁶⁵. En definitiva, y a partir de los desarrollos precedentes, para la Comisión, una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva⁶⁶. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad.

56. El área institucional tiene que ver con la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Respecto a la política pública de seguridad ciudadana, los aspectos operativo-institucionales se relacionan, fundamentalmente, con

⁶⁴ "De otro lado, los estudios sobre el enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas llegan a las siguientes conclusiones: Los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas. Los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos". Jiménez Benítez, William "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas" disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

⁶⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 16/07 "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos". Washington DC, 15 de marzo de 2007.

⁶⁶ Ver Faroppa Fontana, Juan "La gestión de la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos", en Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2007, Ed. Servicio Paz y Justicia, Montevideo, 2007, páginas 58-60.

los recursos humanos y materiales asignados al poder judicial; el ministerio público; la defensa pública; las fuerzas policiales y el sistema penitenciario. En este sentido, los Estados Miembros deben construir indicadores confiables que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: (1) los recursos humanos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo; (2) los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional de los agentes estatales que integran las instituciones mencionadas; (3) las condiciones de trabajo y remuneración de estos funcionarios; y (4) el equipamiento; medios de transporte y comunicaciones disponible para el cumplimiento de las funciones asignadas. Específicamente respecto al sistema penitenciario y las fuerzas policiales, la Comisión destaca especialmente el pronunciamiento de las más altas autoridades de los Estados Miembros con competencia en materia de seguridad ciudadana, en relación con

(...) fortalecer y, cuando corresponda, establecer políticas y programas para la modernización de los sistemas penitenciarios de los Estados Miembros y para el diseño de modelos sustentables de reinserción social, con especial atención a los jóvenes; (...) promover la modernización de la gestión policial, incorporando en la misma la transparencia y la rendición de cuentas, fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes lo integran (...)⁶⁷.

57. El área normativa de la política pública de seguridad ciudadana se refiere a la adecuación del marco jurídico, tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito y la violencia, como para el desarrollo del procedimiento penal o la gestión penitenciaria. En esta dirección, la legislación interna debe articular equilibradamente las potestades de las instituciones estatales (sistema judicial, policial y penitenciario) con las garantías de los derechos humanos. Las normas que tienen que ver con la política de seguridad ciudadana establecen, en la generalidad de los casos, limitaciones o restricciones al ejercicio de algunos derechos humanos. Por lo tanto, en cualquier circunstancia, el respeto al principio de legalidad establece que estas normas deben tener jerarquía de ley, tanto en el sentido material, como en el sentido formal. En esta dirección se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar el artículo 30 de la Convención Americana⁶⁸. Las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos deben interpretarse armónicamente, lo que implica, por una parte, la ponderación entre derechos de igual jerarquía que muchas veces entran en conflicto; y por otra parte, la necesidad de que el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros pueda establecer que el ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado, y, por ende, ser objeto de alguna forma de restricción o limitación⁶⁹. La Comisión reitera que los principios de legalidad, respeto del Estado de Derecho,

⁶⁷ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, párrafos 6 y 9.

⁶⁸ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6. "(...) las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención (...) la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".

⁶⁹ Esta posibilidad ya estaba presente en una de las primeras declaraciones históricas de derechos humanos, la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789 que en su artículo 4 establece que la libertad consiste en hacer todo lo que no daña a otra persona, y que el ejercicio de los derechos naturales de cada individuo tiene sus límites en el goce de los derechos de los demás.

dignidad de la persona humana, excepcionalidad e igualdad y no discriminación, establecen los límites para cualquier forma de restricción o limitación en el ejercicio de los derechos humanos, específicamente en cuanto a las acciones que implementen los Estados miembros de la OEA para enfrentar los problemas generados por la delincuencia y la violencia⁷⁰. A la vez, se destaca muy especialmente que otros derechos, consagrados en el Sistema Interamericano, nunca pueden ser objeto de suspensión⁷¹.

58. En el área preventiva se incluyen responsabilidades que exceden las competencias asignadas a la administración de justicia y la policía. En este caso, y siguiendo la definición de política pública adoptada, se incorporan aquí las acciones no punitivas que deben implementar otras agencias estatales (del gobierno central y de los gobiernos locales) en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y los medios de comunicación⁷². Se trata de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad⁷³. Los responsables de diseñar la política pública de seguridad ciudadana deben tener en cuenta, inclusive, los resultados en función de la ecuación costo-beneficio de las medidas de prevención frente a las medidas de represión de la violencia y el delito⁷⁴.

59. La Comisión reitera que una política pública de seguridad ciudadana debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia, y por tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral. Sin perjuicio de ello, y atendiendo a la experiencia de los planes y programas implementados en la región en los últimos años, las acciones que los Estados Miembros de la OEA lleven adelante para enfrentar la violencia y la criminalidad, deben otorgarle una especial centralidad a las medidas de prevención. Estas medidas de prevención deben abarcar un amplio espectro, que atienda a algunos cambios culturales en la región como elemento que favorece la reproducción de la violencia, así como la

⁷⁰ "Toda limitación o restricción lícitas a favor de toda la comunidad y, por consiguiente, la protección del interés público, debería estar por encima del interés individual; la medida del interés público debería determinar el alcance de la restricción de la libertad, de forma que la legalidad de la restricción estuviera limitada por la importancia del interés de la comunidad. Las limitaciones o restricciones sobre la base de promover el "bienestar general en una sociedad democrática" se encuentran contempladas en el artículo 29, párrafo 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la de proteger el "interés público" en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos". Informe de la Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Erica-Irene A. Daes, "La libertad del individuo ante la ley: análisis del artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", Serie Estudios, No. 3, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 1990, página 138.

⁷¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Serv.L/V/II.116.Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párrafos 50 a 57.

⁷² Naciones Unidas, "Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia, frente a los retos del Siglo XXI." 10mo. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, A/Conf.187/4/Rev.3., 15 de abril de 2000.

⁷³ El concepto de prevención del delito ha adquirido un significado más limitado, y se refiere solamente a medidas no punitivas. En consecuencia, por prevención del delito se entiende actualmente toda medida dirigida a atacar los factores causales del delito, incluidas las oportunidades para cometer delitos. Naciones Unidas, Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito E/CN.15/1993/3, párrafos 4 y 5.

⁷⁴ "Se estima que por cada dólar invertido en la prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos". Buvinic, Mayra, "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención" en *Pensamiento Iberoamericano, Nueva Época*, No. 0, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, página 47.

incidencia de la exclusión y la marginación, que han dañado seriamente el tejido social en las últimas décadas. En esa línea se han pronunciado las autoridades del hemisferio a cargo de la seguridad ciudadana, en el momento de señalar la necesidad de que se adopten medidas con el objetivo de

(...) promover políticas públicas de estado, en coordinación con las instituciones relevantes destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad (...) promover los programas educativos, especialmente en las escuelas, así como ampliar la concientización de los diferentes actores de la sociedad en temas de prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad⁷⁵.

60. Las experiencias de prevención más exitosas en el hemisferio han tenido como objetivo central enfrentar los factores que posibilitan la reproducción de la violencia en el espacio local. En ese sentido, se ha trabajado en medidas para reducir el consumo de alcohol y limitar y regularizar el porte de armas por particulares. Asimismo, se destacan los esfuerzos para el rediseño urbano, la generación y mantenimiento de espacios públicos amigables y los sistemas de transporte. También debe hacerse expresa mención a la creación de bolsas de trabajo en las zonas de mayor violencia de las ciudades. En el plano institucional, los programas exitosos apostaron a la profesionalización de la policía y la implementación de programas para mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales. Asimismo, se destacan experiencias que han tenido efectos positivos a partir de una gestión de la seguridad basada en una adecuada información sobre la realidad objetiva y subjetiva de la violencia y la delincuencia, incorporando sistemas de construcción de indicadores, recolección de datos, y trabajo a partir de mapas georeferenciados para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. En el mismo sentido, deben citarse los programas dirigidos a trabajar sobre los factores posibilitadores de la violencia y el delito en espacios concretos, como es el caso de los que impulsan técnicas de resolución no violenta de conflictos en los centros educativos; programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo para las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad ante el delito o la violencia. Por su parte, desde el punto de vista de la prevención terciaria, debe hacerse expresa mención al trabajo con personas jóvenes que ya han cometido delitos, mediante programas de penas alternativas a la prisión, que hagan efectiva la responsabilidad del victimario, en dirección de la debida compensación, mediante la reparación a la víctima o el trabajo comunitario, de los daños generados por su comportamiento ilícito⁷⁶.

61. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la Comisión señala su preocupación por las debilidades verificadas históricamente en la región respecto a la creación de una institucionalidad que permita una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las

⁷⁵ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, párrafos 7 y 8. En el marco de la segunda reunión, los Estados reafirmaron la importancia de continuar adoptando activamente políticas, programas y acciones en materia de prevención, para luchar contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, protegiendo los jóvenes en situación de riesgo y grupos en condiciones de vulnerabilidad. Ver MISPA II doc. 8/09 rev. 2, 5 noviembre 2009.

⁷⁶ Ver Dammert, Lucía, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. FLACSO, Ecuador, 2007, páginas 25-44. Ver también sobre este tema el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños. Naciones Unidas, Asamblea General, A/61/29, 20 de agosto de 2006, disponible en <http://www.unicef.org/violencestudy/spanish/>.

siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

1. La atención a las víctimas de la violencia y el delito

62. La "Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder" de Naciones Unidas" define como "víctima de la violencia y el delito" a

todas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

En los términos de la misma Declaración, podrá considerarse "víctima" a una persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización⁷⁷.

63. La Comisión se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre las obligaciones de los Estados Miembros respecto a las víctimas de la violencia y el delito, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, la cual comprende el deber de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana. La Comisión ha establecido en el contexto de casos individuales que los hechos ilícitos violatorios de los derechos humanos aunque inicialmente no resulten directamente imputables a agentes del Estado, pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para esclarecerla en los términos requeridos por la Convención⁷⁸.

64. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha sostenido que el deber de garantía se ve vulnerado toda vez que el aparato del Estado actúa de modo que no se restablezca a la víctima en la plenitud de sus derechos y que la impunidad deja a las víctimas y a sus familiares en estado de total indefensión⁷⁹. La Corte ha establecido que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos⁸⁰.

⁷⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985.

⁷⁸ CIDH, Informe No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000.

⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, No. 37, párrafo 173.

⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C No. 4, párrafo 166.

65. En la misma dirección, la Comisión, citando a la Corte, se ha pronunciado respecto al deber de los Estados de evitar y combatir la impunidad, definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”⁸¹.

66. En consecuencia, y a partir de lo sostenido en los párrafos anteriores, los Estados Miembros son responsables ante la ciudadanía por la implementación de planes y programas eficaces para la prevención del delito y la violencia, a partir de una estrategia que involucre diferentes campos de la institucionalidad estatal: desde el sistema de control judicial-policial, hasta las medidas de prevención social, comunitaria o situacional que deben ejecutar las entidades del sector educación, salud o trabajo, entre otros, comprometiendo, además, a los gobiernos nacionales y locales. Cuando, a pesar de esta actividad preventiva, se producen víctimas de delitos o hechos violentos, al Estado tiene la obligación de brindar a éstas la debida atención, conforme a los estándares internacionales. En especial, el Estado debe contar con una institucionalidad adecuada para aplicar protocolos de intervención eficaces, en los términos establecidos por la ya mencionada “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder” de Naciones Unidas, que establece orientaciones precisas respecto al acceso a la justicia y el trato digno y respetuoso; resarcimiento a cargo del victimario; indemnización supletoria por parte del Estado; y asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas del delito o la violencia. En forma complementaria, los Estados Miembros deben tener presente, en lo que sea procedente a esta materia, lo establecido en los “Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”, también aprobados en el ámbito de Naciones Unidas⁸².

67. Los Estados Miembros deben dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones positivas respecto a los derechos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, transformando el contenido de estas orientaciones en un marco normativo institucional, a la vez que disponiendo las asignaciones presupuestales indispensables, para hacer viables las respuestas operativas a las víctimas de la violencia y el delito. Entre otros aspectos, el marco normativo y las prácticas institucionales deben tener en cuenta las necesidades de capacitación del personal policial, judicial, de salud y de los servicios sociales oficiales; la existencia de protocolos de intervención comunes a todas las áreas del Estado involucradas; y el funcionamiento de una infraestructura apropiada. Del mismo modo, la Comisión recuerda que “la participación de las víctimas en las distintas etapas procesales constituye garantía del derecho a la verdad y la justicia, forma parte de la compleja estructura de pesos y contra pesos del proceso penal y favorece la fiscalización ciudadana de los actos del Estado”⁸³.

68. La Comisión ha establecido que cuando se genera un daño a personas identificadas como miembros de grupos vulnerables y se verifica un patrón general de negligencia y falta de efectividad para procesar y condenar a los agresores, el Estado no sólo incumple con su

⁸¹ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, OEA/Ser/L/V/II.125- Doc. 15, 2006, párrafo 50.

⁸² Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005.

⁸³ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, párrafo 35.

obligación de esclarecer un crimen, sino también su obligación de prevenir prácticas degradantes. La Comisión ha manifestado que

Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia [...], al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos⁸⁴.

La Comisión ha establecido que a fin de garantizar el derecho a la no discriminación, los Estados están en la obligación de adoptar medidas de acción positiva y de establecer distinciones basadas en desigualdades de hecho. En un caso sobre patrones de discriminación y violencia policial contra jóvenes pertenecientes a un grupo social especialmente vulnerable por su condición racial y social, la Comisión estableció que la situación de la víctima ameritaba la adopción de medidas positivas en su favor, incluyendo el trato igualitario ante la ley (artículo 24 de la Convención Americana) y el respeto a la presunción de inocencia (artículo 8 de la Convención Americana).⁸⁵ La Comisión indicó que en ese tipo de casos

la omisión de medidas de acción afirmativa para revertir o cambiar situaciones discriminatorias, *de iure* o *de facto*, en perjuicio de determinado grupo de personas, genera la responsabilidad internacional del Estado (...). Si bien las leyes (...) no presentan discriminación y se garantiza *prima facie* una aparente igualdad, en la realidad de los hechos la situación es otra, pues los estudios disponibles indican el sesgo seguido por la policía del estado, consistente en el empleo de una violencia innecesaria para con las personas sometidas a sus procedimientos, especialmente sobre aquellos individuos con caracteres inherentes a la raza negra, residentes en las *favelas* o zonas marginales. Este proceder en muchos casos lleva a la muerte del afectado. Es por ello que la simple promulgación de leyes sin efecto práctico alguno no garantiza el pleno goce y ejercicio de derechos.⁸⁶

No basta con que haya formalmente disposiciones legales que garanticen la igualdad, sino que éstas deben ser efectivas, es decir, deben dar resultados o respuestas necesarias para la protección de los derechos contemplados en la Convención Americana.

69. En términos de la reparación del daño, sin perjuicio de la universalidad de los servicios que debe prestar el Estado, éste debe garantizar el funcionamiento de sistemas adecuados de atención a las víctimas de la violencia o el delito cuando se trata de mujeres; niños, niñas o adolescentes; adultos mayores; población indígena o afrodescendiente⁸⁷. La Comisión ha señalado

⁸⁴ CIDH Informe No. 25/09, Caso 12.310, *Sebastião Camargo Filho* (Brasil), párrafo 81. Ver también CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *Maria da Penha Maia Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párrafo 56.

⁸⁵ Ver CIDH Informe No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), párrafo 146.

⁸⁶ Ver CIDH Informe No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), párrafos 147 y 148.

⁸⁷ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-17/02, sobre "Condición jurídica y derechos del niño" del 28 de agosto de 2002, párrafo 137. En este pronunciamiento sobre la atención de los niños, niñas y adolescentes, la Corte ha señalado que "el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas". Asimismo, la Corte ha establecido que "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento esté orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no Continúa...

en anteriores oportunidades que los Estados Miembros deben disponer de personal especializado en todas las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, que esté en condiciones de brindar un servicio de calidad al conjunto de la población, haciendo efectivo, de esta forma, el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana⁸⁸.

2. La privatización de la seguridad ciudadana

70. Es un hecho evidente que, en los últimos veinticinco años, las empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad se han reproducido de manera constante en las Américas. En muchos casos, el número de empleados de estas empresas privadas superan con creces las plazas que los Estados Miembros asignan a sus fuerzas policiales. Estudios recientes ponen en evidencia el crecimiento que la oferta privada de seguridad está teniendo a nivel mundial. En este sentido, estas investigaciones señalan que, en el período anterior a la actual crisis económica internacional, los emprendimientos privados comerciales o industriales relacionados con la seguridad en los principales mercados del mundo mostraron un extraordinario crecimiento, que llegó entre los años 2001 y 2005 a tasas que oscilaron entre el 8 y el 9 %, lo que implica un incremento dos veces más rápido que el conjunto de la economía mundial, siendo superadas solamente por el crecimiento de la industria del automóvil en ese período⁸⁹. En América Latina, el crecimiento del mercado de bienes y servicios de seguridad privada en los últimos quince años se estima en un 11 %⁹⁰.

71. La Comisión se ha manifestado también oportunamente sobre algunos problemas relacionados a la creciente intervención de las empresas privadas en la prestación de servicios de seguridad. En este sentido, ha subrayado que “la falta de registro legal de las policías privadas favorece la inexistencia de control estatal de las actividades llevadas adelante por las mismas, en ocasiones delictivas, y facilita la comisión de abusos”. En este mismo sentido, la Comisión señaló la ausencia de procedimientos de control sobre las empresas privadas de seguridad, a la vez que expresó su preocupación por las denuncias presentadas acerca de casos de violaciones a los derechos individuales cometidos por sus empleados⁹¹.

...continuación

pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”. Corte I.D.H., “Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización” Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A No. 4, párrafo 57.

⁸⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004 “La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación”. CIDH *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, Capítulo III “La seguridad ciudadana”, párrafo 112. Ver también CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 37.

⁸⁹ Curbet, Jaume “La prevención de la inseguridad ciudadana”, en *II Foro Iberoamericano sobre seguridad ciudadana, violencia y políticas públicas en el ámbito local*, Barcelona, 2008, disponible en [Http://www.segib.org](http://www.segib.org).

⁹⁰ Carrión M., Fernando, citando a Frigo, Edgardo, en “Seguridad privada: ¿ha mejorado la seguridad ciudadana?” *Revista Ciudad Segura*, No. 19, 2007, FLACSO, Ecuador.

⁹¹ CIDH *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 110. Ver también la Resolución 10/11 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (42da. Sesión, 26 de marzo de 2009), sobre el “Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”. En esta Resolución, el Consejo de Derechos Humanos insta al Grupo de Trabajo a realizar consultas sobre el contenido y el alcance de un posible proyecto de convención sobre las empresas privadas que ofrecen servicios de asistencia y asesoramiento militares y servicios militares relacionados con la seguridad, y una legislación modelo conexa y otros instrumentos jurídicos. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/.../HRCRes10_31_sp.doc.

72. Los Estados Miembros, en cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana, deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, por ser los depositarios del monopolio de la fuerza legítima. La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo.

73. En los países donde el funcionamiento de empresas privadas de seguridad esté autorizado de acuerdo a las normas que rigen la actividad económica, la presencia en el mercado de este tipo de emprendimientos debe ser debidamente regulada por las autoridades públicas. En especial, debe señalarse la necesidad de que el ordenamiento jurídico interno regule las funciones que pueden cumplir las empresas privadas de seguridad; el tipo de armamento y medios materiales que están autorizadas a utilizar; los mecanismos adecuados para el control de sus actividades; la implementación de un registro público; a la vez que definir un sistema para que estos emprendimientos privados informen regularmente sobre los contratos que ejecutan, especificando puntualmente el tipo de actividades que desempeñan. Del mismo modo, las autoridades públicas deben exigir el cumplimiento de los requisitos de selección y capacitación de las personas contratadas por las empresas de seguridad privada, regulando con detalle cuáles son las instituciones públicas que están en condiciones de extender certificados de habilitación para sus empleados⁹². En todo caso, y de acuerdo a la definición adoptada por la Comisión en este informe, las empresas privadas solamente brindan servicios de seguridad o custodia de bienes y valores, y no son un complemento o un sucedáneo a las obligaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a esta última es una responsabilidad estatal indelegable.

3. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana

74. La Comisión entiende por gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito⁹³. En la región, históricamente estas responsabilidades fueron delegadas, en muchos casos informalmente, por el sistema político a las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de esto, las decisiones sobre la seguridad de las personas y sus bienes respondieron primordialmente a los intereses de esas fuerzas, siendo asumidas con total autonomía del resto de las políticas públicas, y sin ningún tipo de control por parte de la ciudadanía. Entre otros efectos negativos, la situación mencionada favoreció, en muchos casos, los abusos y las desviaciones de poder por parte de las fuerzas de seguridad⁹⁴. Esta debilidad institucional y el desgobierno político civil de la seguridad ciudadana, constituyen un evidente incumplimiento de las

⁹² Primera Consulta Regional para América Latina y el Caribe sobre los efectos de las actividades de las empresas militares y de seguridad privada en el disfrute de los derechos humanos: regulación y supervisión (17 a 18 de diciembre de 2007). Naciones Unidas. Asamblea General. A/HRC/7/7/Add.5, 5 de marzo de 2008.

⁹³ Álvarez, Alejandro, "El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - SURF. LAC, 2006. Disponible en http://www.lac.workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/La_seguridad_en_America_Latina_-_PNUD.pdf.

⁹⁴ Saín, Marcelo Fabián, "Seguridad, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana" en *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Rhi-Sausi, José Luis (editor), RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004, páginas 135 a 148.

obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación a sus deberes respecto a los derechos humanos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana⁹⁵.

75. Las dificultades respecto a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana se pusieron especialmente en evidencia cuando muchos países del hemisferio comenzaron la recuperación de sus sistemas democráticos en los últimos cinco lustros, después de varios años de guerras civiles, gobiernos autoritarios o dictaduras militares. Sin desconocer los déficits institucionales tradicionales de la región, la ausencia del Estado de Derecho durante esos períodos potenció el problema. La Comisión ya se ha manifestado respecto a las consecuencias de la debilidad de la institucionalidad democrática respecto a la vigencia de los derechos humanos. En ese plano, sostuvo oportunamente que

el sistema democrático y la vigencia del estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. El estado de derecho a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos implica el buen funcionamiento del Estado, y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana⁹⁶.

76. A los efectos de no dañar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y favorecer el ejercicio del control de la ciudadanía sobre el sistema político es imprescindible que las autoridades gubernamentales legítimamente electas asuman en su totalidad la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública de seguridad ciudadana. Para ello, en la estructura del gobierno, los ministerios o secretarías de Estado con responsabilidad sobre el sector seguridad ciudadana deben contar con funcionarios técnico-políticos capacitados en las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana, para definir y tomar decisiones en las áreas definidas de esta política pública. Al mismo tiempo, los parlamentos también deben contar con una estructura de asesoramiento profesional que le permita realizar un eficaz control político sobre las medidas que se implementen para prevenir y controlar la violencia y el delito. Complementariamente, los Estados Miembros deben habilitar y facilitar el funcionamiento de mecanismos de participación de la sociedad civil que hagan efectivas las acciones de control democrático, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los responsables de las instituciones a cargo de la política pública de seguridad ciudadana.

⁹⁵ "Otra función básica del gobierno es la de garantizar que el Estado haga frente a las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional de promover y proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. La policía es también uno de los medios que permite a los gobiernos desempeñar esa misión (...) Las obligaciones jurídicas internacionales se reflejan en obligaciones jurídicas nacionales a través de las disposiciones constitucionales y jurídicas de los Estados. De esa manera, los derechos humanos están protegidos por la legislación del país. No obstante, la protección eficaz de los derechos humanos está implícita en la cuasi totalidad de actividades del gobierno, y, entre ellas, la de legislar, asignar recursos, formular políticas y diseñar prácticas, y crear estructuras y sistemas a todos los niveles de la maquinaria de gobierno, así como en el marco de organizaciones y organismos auxiliares a éste". Derechos Humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación en derechos humanos para la policía. Alto Comisionado para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos. Serie de capacitación profesional No. 5, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafos 879 y 881.

⁹⁶ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 208.

4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales

77. La Comisión se ha referido en reiteradas ocasiones a la misión insustituible de las fuerzas policiales para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Al respecto, ha manifestado que “la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población. Dada su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos”⁹⁷. Del mismo modo, subrayó que una fuerza policial “honestas, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”⁹⁸.

78. La Comisión recuerda que, de acuerdo a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley*, los Estados miembros deben tener en cuenta que la labor de las fuerzas policiales “constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios”. Asimismo, estas disposiciones se refieren expresamente al papel fundamental del personal de las fuerzas policiales “en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”⁹⁹, así como en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que integran el Sistema Interamericano.

79. En el hemisferio existió desde siempre una tensión entre las obligaciones de los Estados Miembros de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y el marco jurídico, la estructura operativa y las prácticas de las fuerzas policiales. En la enorme mayoría de los países de la región, recién a principios de los años noventa comienza a asumirse la magnitud de este problema. En forma consecuente, dan inicio procesos para incorporar cambios de fondo en las instituciones policiales, dirigidos a su modernización y profesionalización, de forma tal que pudieran cumplir eficazmente sus funciones de prevención y control del delito y la violencia, sin afectar los compromisos asumidos por los Estados Miembros en materia de derechos humanos. Este proceso todavía está en plena implementación, y pueden verificarse importantes avances, pero también permanentes retrocesos a las formas tradicionales de ejercicio de las funciones policiales en las Américas.

80. Estos procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales en la región deben enfrentar históricas debilidades institucionales. Los cuerpos de policía, en general, no han actualizado la sustancia de su marco doctrinario, más allá de las transformaciones formales que pueden presentarse en esa materia. En esta dirección, en varios países del hemisferio, la doctrina policial se mantiene ligada al concepto de orden público, atendiendo antes a la seguridad del Estado que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad. Complementariamente, la referencia a los derechos humanos en la doctrina clásica policial de la región a lo sumo aparece como una referencia accesoria, nunca vinculada a lo que se entiende corporativamente son los valores o principios que caracterizan la labor policial. Para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus

⁹⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párrafo 294.

⁹⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

⁹⁹ Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Considerandos 1 y 3.

operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve.

81. Por otra parte, el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales responde, en la mayoría de los países de la región, a un modelo reactivo, en detrimento del funcionamiento de un modelo proactivo de trabajo policial, dirigido especialmente a la prevención y la disuasión de la violencia y el delito. Completando este cuadro, la distribución de los recursos humanos y materiales de la policía no responde muchas veces a las necesidades reales de la población, asignándose gran parte de ellos al cumplimiento de tareas administrativas o de apoyo a otras instituciones públicas o entidades privadas que no tienen que ver, directa ni indirectamente, con la seguridad ciudadana. Si bien son recurrentes los reclamos de amplios sectores de la sociedad de incrementar el número de efectivos de las fuerzas policiales como eventual respuesta a la violencia y el delito, en muchos casos, la plantilla del personal policial en el hemisferio supera ampliamente las tasas de policías por habitante aceptadas internacionalmente. En realidad, la dificultad radica en una inadecuada distribución de los efectivos para el cumplimiento de tareas de seguridad, y al modelo de trabajo policial adoptado históricamente en la región.

82. Las funciones de prevención, disuasión y represión del delito, en especial aquél vinculado a la criminalidad organizada, la trata y tráfico de personas o el narcotráfico, requieren de efectivos policiales altamente capacitados en tareas de investigación e inteligencia policial, quienes deben tener, además, a su disposición los equipos y medios materiales adecuados para cumplir con eficacia su tarea. En el hemisferio es común que se verifiquen serias carencias al respecto, lo que favorece la reproducción de la impunidad, incrementando la sensación de inseguridad de la población y su desconfianza hacia las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. Respecto a los servicios de inteligencia policial, la Corte Interamericana ha indicado que

estos organismos deben, *inter alia*: a) ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de la personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales¹⁰⁰.

83. Las fuerzas policiales deben contar con el personal y la infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población indígena y afrodescendiente y la población migrante. En esta dirección, la Comisión ya se ha pronunciado, destacando que

Si bien la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos no prohíbe todas las distinciones en el tratamiento del goce de los derechos y libertades protegidas, requiere en el fondo que toda distinción admisible se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...) El principio de igualdad también puede, a veces, obligar a los Estados a tomar una acción afirmativa, con carácter temporal, con objeto de

¹⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párrafo 284.

atenuar o eliminar condiciones que causen o ayuden a perpetuar la discriminación, incluyendo las vulnerabilidades o desventajas que padecen grupos particulares, como las minorías y las mujeres¹⁰¹.

Corresponde, en este contexto, hacer especial mención a la situación de vulnerabilidad del colectivo integrado por personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, frente al riesgo de discriminación ante situaciones de violencia y criminalidad. Por su parte, la Corte ha señalado que el principio de igualdad ante la ley

pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*¹⁰².

84. En varias ocasiones la Comisión se ha pronunciado señalando que

ha observado que las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. La violencia intrafamiliar y doméstica afecta particularmente a la mujer, pero, en muchos casos, no es tomada en cuenta como un problema de seguridad ciudadana. La invisibilización de la violencia contra la mujer se evidencia en la ausencia de estudios o estadísticas sobre la prevalencia de violencia intrafamiliar o doméstica, así como la poca información que existe sobre la prevalencia de delitos sexuales que afectan principalmente a la mujer¹⁰³.

En consecuencia, la Comisión señala que en los cuerpos de policía de los Estados Miembros deben existir servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de la violencia y el delito, con personal entrenado debidamente y con protocolos de intervención que permitan un trabajo integrado con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, será mayor el impacto de las medidas de prevención, y en su caso, se evitará la victimización secundaria, a la vez que se generarán las condiciones para una eficaz investigación de los hechos y el sometimiento de los responsables a la justicia competente.

85. La Comisión también entiende necesario señalar que en las Américas la regla general ha sido que las mujeres que integran las fuerzas policiales no reciban un trato equitativo y no discriminatorio en cuanto al goce de sus derechos funcionales, en especial en lo que respecta a la asignación de los destinos y cargos, así como al cumplimiento efectivo de todas las funciones operativas propias de esa profesión. Al respecto, la Comisión recuerda a los Estados Miembros que

¹⁰¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 338.

¹⁰² Corte I.D.H., “*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*”, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

¹⁰³ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004: “La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y la discriminación”.

los estándares internacionales sobre este tema atienden a tres aspectos específicos: (1) el acceso al nombramiento para el servicio de policía; (2) la igualdad de oportunidades dentro del servicio de policía; y (3) el despliegue de las funcionarias de policía¹⁰⁴.

86. Las fuerzas policiales deben ser representativas, en su integración, de la realidad social y cultural de cada país. En especial, y considerando las condiciones particulares de las diferentes sociedades del hemisferio, la Comisión ha hecho referencia a la “necesidad de mantener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, en particular fomentando la participación de miembros de los pueblos indígenas y mujeres en distintos organismos del Estado”¹⁰⁵. Este requisito está incorporado específicamente en el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, donde se establece que “(...) todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”¹⁰⁶. En la misma dirección, la Comisión ha recordado a los Estados Miembros que las instituciones del Estado, entre ellas las fuerzas policiales, deben contar con elementos que les permitan una adecuada atención a todas las personas que habitan el territorio del país, respetando todas las manifestaciones culturales, entre ellas, las diversas lenguas o dialectos existentes¹⁰⁷. Por su parte, la Corte Interamericana ha desarrollado una extensa jurisprudencia, señalando que:

Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional¹⁰⁸.

87. Como ya se ha señalado en este informe, los niños, niñas y adolescentes son las principales víctimas de la violencia en el hemisferio. También, en muchos países de la región, las infracciones a la ley penal cometidas por personas menores de dieciocho años de edad afectan seriamente los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana de amplios sectores de la población. Esta situación de mayor vulnerabilidad obliga a los Estados Miembros, en el caso de la intervención de sus fuerzas policiales, a adoptar prácticas y procedimientos especiales para garantizar efectivamente los derechos de este segmento de la población. A partir de la vigencia de la

¹⁰⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la Policía”, Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafos 747 a 754.

¹⁰⁵ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La seguridad ciudadana, párrafo 112.

¹⁰⁶ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

¹⁰⁷ Ver CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), párrafo 37. “Asimismo, la afirmación de los peticionarios —no controvertida por el Estado— según la cual los padres de Atanasio y Rolando Hernández Hernández presentaron declaraciones ante las autoridades competentes, sin contar con un traductor e intérprete indispensable, pues sólo hablan la lengua otomí, constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público”.

¹⁰⁸ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 85.

Convención sobre los Derechos del Niño¹⁰⁹, se reconoce en el plano del derecho internacional que los niños, niñas y adolescentes gozan de todos los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria, y reconocer la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de niños, niñas y adolescentes¹¹⁰. No se trata de consagrar en la política pública sobre seguridad ciudadana derechos diferentes para las personas menores de dieciocho años de edad frente al resto de los seres humanos, sino del establecimiento de una protección complementaria para este sector de la población en el ámbito de sus relaciones con el Estado, la sociedad y la familia. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana al referirse a las obligaciones de protección especial asumidas por los Estados Miembros. En esa dirección, la Corte ha señalado que “teniendo en consideración el desarrollo físico y emocional” de los niños, niñas y adolescentes, “los estándares internacionales reconocen un derecho adicional y complementario que obliga a los Estados a adoptar medidas de protección especial¹¹¹”.

88. En la misma dirección, a partir de la doctrina de la protección integral, sustentada en la misma Convención sobre los Derechos del Niño, por *interés superior del niño* no puede entenderse otra cosa que la efectividad de todos y cada uno de sus derechos humanos. En otros términos: todas las decisiones que en la familia, la sociedad, o el Estado afecten a una persona menor de dieciocho años de edad tendrán que tener en cuenta, objetiva e indefectiblemente, la vigencia efectiva de la integralidad de tales derechos. Así lo ha entendido la Corte Interamericana al afirmar que “(...) la expresión interés superior del niño, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el pleno ejercicio de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”¹¹². La política pública sobre seguridad ciudadana debe tener presente que el interés superior del niño, la niña y el adolescente ya no es el concepto subjetivo e impreciso sometido a la discrecionalidad de los adultos, sino un indicador preciso de la forma como se garantiza el goce efectivo de los derechos las personas que tienen menos de dieciocho años de edad¹¹³.

¹⁰⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. La Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Específicamente, la Convención sobre los Derechos del Niño incorpora principios rectores que cumplen la función de interpretación y de orientación para el diseño de políticas sociales y para la verificación de la forma en que en cada Estado se cumplen y se respetan cada uno de los derechos. Estos son los principios de no discriminación (artículo 2); interés superior del niño (artículo 3); supervivencia y desarrollo (artículo 6); y participación (artículo 12).

¹¹⁰ Cillero Bruñol, Miguel “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios” en *Derecho a tener derecho*, Tomo 4, UNICEF, IIN, Fundación A. Senna, página 31.

¹¹¹ Corte I.D.H., *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 147 y siguientes.

¹¹² Corte I.D.H., “*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*”. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párrafo 137.

¹¹³ “Posiblemente resulta más claro ahora entender que cualquier reducción de los ámbitos de la discrecionalidad resulta directamente proporcional a los espacios reales de la democracia. La historia y la experiencia confirman que no existe un solo ejemplo consistente que demuestre que la discrecionalidad (predominio de cualquier tipo de condición subjetiva) haya efectivamente funcionado (tal como debería ser, si nos atenemos a su discurso declarado) en beneficio de los sectores más débiles o vulnerables” García-Méndez, Emilio *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Ed. Temis-Depalma, Santafe de Bogotá-Buenos Aires, 1999, página 28. Ver también sobre este tema la Observación General No. 5 del Comité de los Derechos del Niño, 34to. Período de Sesiones, 19 de septiembre a 3 de octubre de 2003: “Medidas generales de Aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño, artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44”, disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument).

89. La Comisión reconoce que la relación entre las fuerzas policiales y el sector de la población constituido por niños, niñas y adolescentes, históricamente ha sido compleja, y se ha desarrollado en medio de marcadas dificultades para una adecuada comunicación. En el contexto que se verifica en varios países de la región, donde el crecimiento de los niveles de violencia y criminalidad ha llevado al reclamo de acciones de mayor represión por parte de amplios sectores de la sociedad, esa relación se torna aún más difícil. Es por eso que la efectividad de las mencionadas medidas de protección especial, llevadas al plano de la actuación policial, tiene que ver con un marco jurídico adecuado a los estándares internacionales y al funcionamiento de unidades especialmente formadas para intervenir en situaciones que involucran a personas menores de dieciocho años de edad, en tanto víctimas como victimarios de hechos violentos o criminales. Sin perjuicio de esto, es necesario que todo el personal policial reciba una formación básica adecuada sobre la forma de actuar en este tipo de situaciones, y que también incorpore protocolos de intervención, criterios de derivación y facilidades para el trabajo en red con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

90. La política pública sobre seguridad ciudadana también debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad. En muchos países de la región, las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y privada. En cuanto a los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de las personas migrantes, la Corte y la Comisión Interamericanas han establecido principios sobre: (1) los supuestos para la privación de la libertad de los migrantes; (2) las pautas que rigen sus condiciones de detención en los procesos migratorios; (3) las reglas del debido proceso que deben regir los trámites migratorios; (4) las garantías de defensa legal frente a decisiones de deportación individual y colectivas; y (5) el acceso a derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular, y en especial sus derechos laborales básicos. Muchas veces, estos procesos de exclusión se siguen desarrollando a partir de los mecanismos de “integración parcial” de los migrantes documentados, pero que no llegan a recibir el mismo reconocimiento en sus derechos que las personas nacionales de los países donde se encuentran. A esto deben añadirse riesgos específicos a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, constituidos por la trata y el tráfico internacional de personas y la violencia en las zonas de frontera¹¹⁴. Concretamente, la Corte se ha manifestado en cuanto a que en general

los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado¹¹⁵.

¹¹⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las políticas migratorias”. Informe elaborado en asociación con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina, Séptima Conferencia Internacional sobre Migraciones, Caracas Venezuela, julio de 2007, disponible en [Http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf).

¹¹⁵ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 112. Sobre este punto, ver también los trabajos sobre detenciones de migrantes del Comité de Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares de
Continúa...

91. Por otra parte, los Estados Miembros deben tener presente que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, debe regir el sistema de protección de los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales. La Comisión se ha pronunciado sobre las condiciones de trabajo de los y las agentes de policía en la gran mayoría de los países de la región, al verificar que “las condiciones materiales en que trabajan no son buenas, y algunos otros aspectos son deplorables. Igualmente los sueldos son muy bajos¹¹⁶”. Los Estados Miembros, entre las medidas positivas para garantizar los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, deben contar con fuerzas policiales profesionales. Para ello, entre otros instrumentos, es fundamental la vigencia de normas que regulen con precisión la carrera policial. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado que considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda un riguroso proceso de capacitación con cursos de formación técnica y en derechos humanos, estrictos criterios de selectividad, y un sistema de promoción. Todo ello debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictuosos¹¹⁷. Del mismo modo, la carrera policial debe regular los requisitos para el cese de la función policial, y prever sistemas de seguridad social que garanticen una adecuada calidad de vida del personal una vez producido el retiro.

92. La Comisión recuerda que la doctrina más reconocida en la región menciona, entre los derechos de los miembros de las fuerzas policiales: (1) la remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno, teniendo en cuenta los peligros, responsabilidades y situaciones de estrés a las que se ve enfrentado por su accionar cotidiano, así como la capacidad técnica que su profesión le exige; (2) condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; (3) respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios; (4) el régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés; (5) el deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna al funcionario que rehúsa una orden ilegal o violatoria de derechos humanos; (6) recibir, de modo permanente, la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico-profesional de la transformación cultural. Los hombres y mujeres que integran las fuerzas policiales deben recibir una capacitación y formación operativa permanente en derechos humanos, que sea exhaustiva en materia de evaluación táctica del peligro, de modo que puedan determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, es proporcionado, necesario y lícito¹¹⁸.

93. También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo

...continuación

Naciones Unidas (<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/>). Asimismo, ver el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez Pizarro, sobre trabajadores migrantes, conforme a la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2003/85/Add.3 y Corr. 1, 30 de octubre de 2002. (<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5b6e3e148f22c3fbc1256c8e00335f80?Opendocument>).

¹¹⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 391.

¹¹⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

¹¹⁸ Domínguez Vial, Andrés, *Policía y Derechos Humanos*, Ed. Policía de Investigaciones de Chile/ IIDH, Santiago, 1996.

una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana.

94. Otro aspecto esencial para la carrera profesional de los y las agentes de policía, está constituido por el establecimiento de mecanismos de formación permanente y de especialización. Los Estados Miembros están obligados a actualizar los conocimientos y prácticas profesionales de todo el personal policial, planificando e implementando por medio de las instituciones competentes cursos, seminarios y conferencias, a la vez que proporcionando los materiales de estudio que tengan por objeto la capacitación profesional continua de los y las policías, especialmente, en aquellas materias o técnicas que hayan experimentado mayores modificaciones o evoluciones. El personal policial deberá contar con las mayores facilidades para asistir a actividades de actualización profesional, así como para continuar y profundizar su nivel educativo, en los términos compatibles con la prestación del servicio. Es necesario, como requisito para orientar adecuadamente las actividades de formación y especialización, que las autoridades responsables evalúen periódicamente los conocimientos profesionales del personal de las fuerzas policiales. La Comisión, al analizar la situación de la seguridad ciudadana en la región, ya ha señalado que

(...) buena parte del problema radica en la formación tan precaria de los agentes de la policía (...) Muchos de ellos no han terminado la preparatoria, y en términos generales, la preparación es superficial y escasamente enfocada a lo que es su función básica: la investigación y persecución de los delitos. La falta de una buena formación, además de que les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer, ha creado vicios difíciles de erradicar¹¹⁹.

95. Una de las mayores trabas para el debido cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros respecto a los derechos comprometidos en el área de seguridad ciudadana ha sido la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que aseguren una gestión transparente y favorezcan diferentes modalidades de control por parte de la ciudadanía. Esto ya fue señalado en su momento por la Comisión, al expresar que “la situación de la seguridad ciudadana se ve comprometida (...) por la inexistencia de un cuerpo policial eficiente y respetuoso de los derechos humanos que se dedique a la seguridad interna y favorezca el acercamiento entre la Policía y los ciudadanos¹²⁰”. A estos efectos, es fundamental contar con la estructura institucional y los recursos humanos y materiales funcionales a esa modalidad de gestión, elaborando y comunicando indicadores que sean conocidos por el conjunto de la población, a la vez que definiendo con claridad los medios para verificar el cumplimiento de las metas u objetivos definidos en la política pública de seguridad ciudadana.

96. Desde el punto de vista de las reglas de actuación de las fuerzas policiales, la Comisión advierte acerca de las carencias que se aprecian en varios países de la región, donde no existen normas definidas y claras que establezcan las potestades y los límites de la policía en sus

¹¹⁹ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, Capítulo V, párrafo 390.

¹²⁰ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 93.

intervenciones. En general, los procedimientos policiales son objeto de regulación por vía administrativa, a través de reglamentos, directrices u órdenes de servicio. Solamente en contadas excepciones los procedimientos policiales están adecuadamente establecidos en una ley. Como ya ha expresado la Comisión en este informe, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, toda limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos debe ser objeto de ley, en sentido formal y material¹²¹. La ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales, favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales en esta materia, generando las condiciones para que se produzcan situaciones de desviación o abuso de poder¹²².

97. En este sentido, los Estados Miembros, conforme lo establece el principio de legalidad, están obligados a sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia, que regulen estrictamente los procedimientos policiales, en especial, en aquellas actuaciones policiales inmediatas, que se suceden en el espacio temporal anterior a la toma de conocimiento de los hechos por parte del ministerio público o la justicia competente. Estas normas deben ser de estricto conocimiento y cumplimiento por parte de los agentes estatales, a la vez que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para que las mismas sean del conocimiento público. En este sentido, la Corte Interamericana cita al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su análisis del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto a que

(...) en general y dentro del marco que en él se fija, el Artículo 2 del Pacto deja al arbitrio de los Estados Partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes. El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos. (...) A este respecto, es muy importante que los individuos sepan cuáles son sus derechos en virtud del Pacto (y del Protocolo Facultativo, en su caso) y que todas las autoridades administrativas y judiciales conozcan las obligaciones que ha asumido el Estado Parte en virtud del Pacto¹²³.

98. Del mismo modo, la regulación de los procedimientos policiales debe incorporar códigos de ética o principios de actuación policial. En ese marco, la ley debe establecer los

¹²¹ Corte I.D.H., *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6.

¹²² "En un Estado democrático, donde se asume que el ordenamiento jurídico se fundamenta sobre la posición preferente de los derechos y libertades, es claro que la misión de hacer cumplir la ley se acaba identificando con la salvaguardia de un sistema normativo que tiene en los derechos y libertades su punto esencial de referencia (...) La policía no sólo está obligada a ello, sino que ha de asumir que toda su actividad debe estar impregnada por el respeto de los derechos y libertades. Esto es, el régimen de los derechos y libertades se erige en norma de ineludible observancia de todo comportamiento policial". Barcelona Llop, Javier, *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1997.

¹²³ Corte I.D.H., *"Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados"* Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 79, citando al Comité de Derechos Humanos, de la ONU, Observación General 3: Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Nivel Nacional (artículo 2), 29 de julio de 1981, CCPR/C/13, párrafos 1 y 2.

procedimientos disciplinarios internos que consagren el debido proceso administrativo, tipificando taxativamente las conductas en que pueden incurrir los efectivos policiales que serán objeto de reproche disciplinario; identificando los organismos competentes; los procedimientos para investigar los hechos en cada caso concreto y las sanciones a imponer, así como los recursos de que dispone el funcionario involucrado para impugnar el fallo. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que pueda estar comprendido el funcionario policial, sobre las que entenderá la justicia ordinaria. Para la Comisión, el funcionamiento adecuado del sistema disciplinario policial (con los organismos de investigación internos encargados de juzgar y sancionar, en su caso, las conductas tipificadas previamente como faltas o infracciones), es un elemento esencial de una policía moderna, profesional y democrática. Esto en la medida que un procedimiento disciplinario que otorgue todas las garantías constitucionales y que funcione sobre la base del principio de celeridad, es un incentivo fundamental para aquellos policías que cumplen con responsabilidad sus tareas, en forma ajustada a derecho. Asimismo, la calidad del sistema disciplinario de una fuerza policial será un elemento de primer orden para erradicar la impunidad e incrementar el grado de confianza que la población tenga en el Estado como depositario de la fuerza pública, ya que podrá percibir que su actuación será trasparente, reglada y no discrecional.

99. La Comisión ha prestado atención a estos aspectos en anteriores oportunidades, al señalar su preocupación por las inadecuadas prácticas que realizan algunas fuerzas policiales, “y por la falta de atención debida por parte del Estado”, ya que una policía “honesta, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”. La Comisión subrayó que, mientras exista escepticismo en la población en denunciar hechos delictivos por considerar a la policía

un órgano inadecuado para realizar las debidas investigaciones, se incrementarán los graves casos de justicia privada y en consecuencia la impunidad. Para combatir este problema, la Comisión considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda un riguroso proceso de capacitación con cursos de formación técnica y en derechos humanos, estrictos criterios de selectividad, y un sistema de promoción. Todo ello debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictivos¹²⁴.

5. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana

100. La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno¹²⁵.

¹²⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

¹²⁵ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 113.

101. La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste

es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos¹²⁶.

102. Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que "(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales"¹²⁷.

103. En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre "los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado"¹²⁸.

104. Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia. La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas "continúan participando en la investigación de los delitos -en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado- en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil"¹²⁹, actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles,

¹²⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", párrafo 272.

¹²⁷ Corte I.D.H., *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78.

¹²⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 403.

¹²⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 8/03, de 29 de marzo de 2003

sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial.

105. En definitiva, la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, en los términos que se han señalado ya en este informe. En esa dirección, la Comisión comparte que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”¹³⁰.

V. DERECHOS COMPROMETIDOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

A. Derecho a la vida

106. El derecho a la vida se encuentra regulado en la Declaración Americana y en la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención Americana - Artículo 4. (1) Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. (2) En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente. (3) No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido. (4) En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos. (5) No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez. (6) Toda

¹³⁰ Ramírez Ocampo, *Augusto Seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999. En la misma dirección, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, señaló al finalizar su visita a México el 8 de febrero de 2008: “(...) durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas- en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar”. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf>.

persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Este derecho se encuentra también consagrado en otros instrumentos internacionales, como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3¹³¹; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.1¹³²; la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 6.1¹³³; y la Convención de Belém do Pará, artículos 3 y 4¹³⁴.

107. Las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación con la protección del derecho a la vida en la implementación de la política pública sobre seguridad ciudadana, pueden incumplirse especialmente en dos tipos de situaciones: (1) cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio; y (2) cuando sus fuerzas de seguridad utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos. El alcance de estas obligaciones fue definido por la Comisión al recordar que

(...) el artículo 27 de la Convención Americana establece que el derecho a la vida no es un derecho derogable. En consecuencia, los Estados no pueden, ni siquiera en tiempo de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, adoptar medidas que suspendan la protección del derecho a la vida¹³⁵.

108. Es obligación de los Estados prevenir razonablemente, investigar y sancionar las actuaciones que puedan entrañar violación del derecho a la vida, incluyendo aquellas cometidas por agentes estatales o particulares. En especial, la Comisión se ha referido a los altos niveles de impunidad con respecto a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales bajo el fenómeno de "ajusticiamiento" de presuntos delincuentes precisamente en el marco del supuesto "resguardo de la seguridad ciudadana".

109. El incremento del delito en la región, en especial de aquellas modalidades que incorporan un mayor grado de violencia contra las personas, se constituye en una de las principales amenazas al derecho a la vida. Como ya se ha mencionado en este informe, los mayores niveles de victimización se verifican respecto a adolescentes y jóvenes de los sectores de ingresos medios y bajos de la población, y a las mujeres. Sin perjuicio de ello, la criminalidad y las diferentes formas de violencia interpersonal y social ponen en riesgo el derecho a la vida de todas las personas que integran la sociedad, independientemente de franjas etáreas o sectores sociales. La Comisión desea mencionar especialmente que el Estado, conforme a sus obligaciones positivas en materia de garantía y protección de los derechos humanos, debe diseñar e implementar, dentro de su política

¹³¹ "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

¹³² "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente".

¹³³ "Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida".

¹³⁴ "Artículo 3: Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado." "Artículo 4: Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida;(...)".

¹³⁵ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 84.

pública sobre seguridad ciudadana, planes y programas eficaces de prevención que tengan como objetivo disminuir el riesgo de reproducción de la violencia y el delito, a la vez que hacer efectivos todos los recursos necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas.

110. En cuanto al caso específico de las niñas y mujeres víctimas de violencia y delitos, la Comisión reitera su preocupación por los obstáculos que se siguen verificando en la región para que los Estados Miembros actúen con la debida diligencia en el momento de prevenir y perseguir a los autores de este tipo de hechos. La mayor vulnerabilidad de estas personas frente a determinadas formas de criminalidad común y organizada, obliga a los Estados a tomar medidas específicas en cuanto al marco jurídico y a la capacidad operativa de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, en el marco general de lo establecido por las normas internacionales de protección de los derechos humanos, y en especial por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. En varios países de la región, el femicidio (esto es, el asesinato de mujeres por razones específicas de género) ha crecido en los últimos tiempos de manera alarmante, sin que se verifiquen grandes progresos en la investigación de los casos concretos, y en el sometimiento a la justicia de los responsables de este tipo de crimen. En esta misma dirección, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia Contra la Mujer, sus causas y consecuencias, ha destacado que:

De acuerdo con la obligación de actuar con la debida diligencia, los Estados deben adoptar medidas positivas para impedir la violencia y proteger a la mujer, castigar a los autores de actos violentos e indemnizar a las víctimas de la violencia. Sin embargo, hasta la fecha, la aplicación de la norma de la debida diligencia ha tendido a centrarse en el Estado y se ha limitado a responder a la violencia cuando se produce, desatendiendo en gran medida la obligación de prevenir e indemnizar, y la responsabilidad de los agentes no estatales¹³⁶.

111. Asimismo, la Comisión llamó la atención oportunamente respecto a la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres indígenas y afrodescendientes frente a situaciones de violencia. Así, sostuvo que

ciertos grupos de mujeres cuando son víctimas de violencia experimentan necesidades especiales para acceder a instancias judiciales de protección(...) La CIDH ha observado que la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia, afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica¹³⁷.

En consecuencia, debe señalarse especialmente la obligación de los Estados Miembros de adoptar medidas de protección especial en el marco de sus políticas de seguridad ciudadana para atender

¹³⁶ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 62 Período de Sesiones, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4169.pdf>.

¹³⁷ CIDH, Comunicado de Prensa 11/07, "Justicia fracasa al defender a las mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y discriminación", Washington DC, 6 de marzo de 2007, párrafo 14.

estas situaciones, de forma tal que los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes sean debidamente protegidos y garantizados.

112. Los Estados tienen la obligación de identificar y juzgar a los autores de las privaciones arbitrarias del derecho a la vida, en vista del estrecho vínculo entre la obligación de prevenir, investigar y sancionar, y la obligación de reparar violaciones de derechos humanos, procurando, de ser posible, el restablecimiento del derecho conculcado. A estos efectos, los Estados Miembros deben destinar los recursos presupuestarios para disponer de los recursos humanos, técnicos y de la infraestructura necesaria para contar con cuerpos de policía y agentes del ministerio público debidamente especializados en investigación criminalística. Las históricas carencias en esta materia han sido una de las causas determinantes de la impunidad y el descrédito del sistema de administración de justicia en el hemisferio.

113. Sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado, que puede llegar al empleo de la fuerza letal, la Comisión ha establecido su posición en reiteradas oportunidades, haciendo expresa mención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y a los estándares internacionalmente aceptados¹³⁸. La Comisión ha sido muy precisa al señalar que el Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección cuando la seguridad de las personas que habitan en su territorio se encuentra amenazada por situaciones de violencia, lo que puede incluir, en situaciones concretas, el uso de medios de fuerza letales. Concretamente ha señalado que

el uso de la fuerza letal por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los casos estrictamente inevitables para protegerse o proteger a otras personas contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, o mantener por otros medios la ley y el orden cuando sea estrictamente necesario y proporcionado. La Corte ha explicado que, en tales circunstancias, los Estados tienen derecho a usar la fuerza "inclusive si ello implica la privación de la vida a personas"¹³⁹.

114. El uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos, a la vez que este tipo de intervenciones debe regirse estrictamente por los principios que aseguren la licitud de la actuación de las fuerzas policiales. En este sentido se ha manifestado la Comisión al señalar que "conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar"¹⁴⁰. Asimismo, la adecuación de los procedimientos de los agentes estatales de seguridad a los parámetros internacionales significa que el empleo de la fuerza debe ser tanto necesario como proporcional a la situación, es decir, que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga. Al mismo tiempo, debe intentarse la limitación al mínimo de lesiones personales y

¹³⁸ "En todas las sociedades se han dado a la Policía diversas atribuciones para los fines de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. En el ejercicio de esas atribuciones, el agente de policía tiene, inevitablemente, un efecto inmediato y directo en los derechos y libertades de sus conciudadanos (...) La facultad de recurrir al uso de la fuerza en ciertas condiciones y con ciertas restricciones, lleva consigo la gran responsabilidad de velar porque esa facultad se ejerza lícita y eficazmente. La tarea de la policía en la sociedad es difícil y delicada y se reconoce que el uso de la fuerza por las policías en circunstancias claramente definidas y controladas es enteramente lícita". Cfr. "Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la Policía", párrafos 439 y 440.

¹³⁹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 87.

¹⁴⁰ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrafo 108.

pérdida de vidas humanas. En definitiva, la Comisión recuerda a los Estados Miembros que, los medios de represión de hechos violentos o criminales que amenacen los derechos de la población referidos a la seguridad ciudadana

no son ilimitados. Por el contrario, como lo especificó la Corte, “independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de quienes perpetran ciertos delitos, el poder del Estado no es ilimitado ni puede el Estado recurrir a cualquier medio para lograr sus fines (...) Los usos indiscriminados de la fuerza pueden, en tal sentido, constituir violaciones del artículo 4 de la Convención y del artículo I de la Declaración¹⁴¹ .

115. Resulta fundamental que los Estados Miembros en su ordenamiento jurídico interno regulen por ley los procedimientos que se refieren al uso de la fuerza letal por parte de los efectivos policiales. En forma complementaria, la Comisión señala que constituye una obligación específica de los Estados Miembros brindar la formación y el entrenamiento permanente a los efectivos de sus cuerpos policiales para que en sus operaciones utilicen la fuerza letal estrictamente dentro de los parámetros internacionalmente aceptados. Asimismo, los Estados tienen la obligación de proporcionar a sus efectivos policiales los medios, armamento y equipo que permitan la aplicación de medidas de fuerza no letal en sus procedimientos de disuasión y represión legítima de la violencia y el delito. En la región se han verificado reiterados casos de violaciones al derecho a la vida por parte de miembros de las fuerzas de seguridad estatales que pudieron haberse evitado si los integrantes de éstas hubieran llevado en su dotación reglamentaria medios de disuasión no letales y equipo defensivo adecuado, en lugar de contar exclusivamente con armas de fuego para el cumplimiento de la misión asignada.

116. En este marco, los Estados Miembros deben dictar las regulaciones necesarias para establecer el principio de necesidad en el uso de la fuerza, según el cuál en todo caso solamente deberán adoptarse las medidas de seguridad defensivas u ofensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o a la integridad personal de cualquier habitante. Del mismo modo, la normativa interna debe establecer que, sin ninguna excepción, el uso de la fuerza, incluidos los medios de fuerza letales, se desarrollará bajo los principios de racionalidad, moderación y progresividad, considerando siempre: (1) los derechos a proteger; (2) el objetivo legítimo que se persiga; y (3) el riesgo que deben enfrentar los efectivos policiales¹⁴² .

117. La Comisión subraya que los agentes estatales deben recibir la formación y el entrenamiento adecuados para utilizar siempre, en primer término, medios no violentos para enfrentar situaciones que pongan en riesgo la vigencia de los derechos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o

¹⁴¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafos 89 y 90.

¹⁴² Naciones Unidas, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Octavo Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 112 (1990). El artículo 9 de los “Principios básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” especifica que éstos “no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.

armas de fuego. El recurso a la fuerza, incluida la fuerza letal, exclusivamente será lícito cuando los medios no violentos resulten manifiestamente ineficaces para garantizar los derechos amenazados. El entrenamiento y la formación permanentes, tanto para el personal de nuevo ingreso como para el personal en servicio, resultan esenciales para el logro de este objetivo. El personal de las fuerzas de seguridad debe mantener, durante todo su tiempo en servicio, la capacidad de discernir la gravedad de la amenaza, a los efectos de ponderar las diferentes posibilidades de respuesta ante la misma, incluyendo el tipo y volumen de fuerza que puede ser aplicada. Se reitera que este es un derecho profesional de los integrantes de las fuerzas de seguridad estatales, y, por ende, es una obligación de los Estados Miembros brindar capacitación y formación permanente a sus agentes.

118. En el caso que sea estrictamente necesaria la utilización de la fuerza letal, las normas de actuación deben establecer la obligación de los agentes del Estado de identificarse previamente como tales, a la vez que de advertir con claridad a las personas involucradas sobre su intención de emplear la fuerza, otorgando el tiempo suficiente para que éstas depongan su actitud, excepto en aquellos casos en que exista un riesgo inminente para la vida o la integridad personal de terceras personas o de los mismos agentes estatales. La Comisión reitera que el uso de armas de fuego es una medida extrema, y que las mismas no deben utilizarse excepto en aquellas oportunidades en que las fuerzas policiales no puedan reducir o detener a quienes amenazan la vida o la integridad personal de terceras personas o de efectivos policiales utilizando medios no letales. La Comisión ha señalado al respecto que

el uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas(...). El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el "absolutamente necesario"(...). El Estado no debe utilizar la fuerza en forma desproporcionada ni desmedida contra individuos que encontrándose bajo su control, no representan una amenaza, en tal caso, el uso de la fuerza resulta desproporcionado¹⁴³.

119. Del mismo modo, debe señalarse especialmente que, en todos los casos que sea estrictamente necesario utilizar armas de fuego, los agentes de seguridad del Estado, en aplicación de los principios de proporcionalidad y moderación, tendrán como regla de actuación la reducción al mínimo de los daños y lesiones que pudieran causar al agresor. En la misma dirección, las fuerzas policiales deberán garantizar que se preste de inmediato asistencia y servicio médico a las personas heridas o afectadas, y procurar que los familiares o allegados de éstas tomen conocimiento de lo sucedido en el plazo más breve posible. Del mismo modo, las normas de actuación deben establecer la obligación de todo miembro de las fuerzas policiales de informar de inmediato a sus superiores cada vez que haga uso de su arma de fuego, a los efectos que se inicie la investigación interna correspondiente, mientras que es deber del agente estatal responsable del procedimiento dar cuenta de inmediato de los hechos que motivaron el uso de fuerza letal al ministerio público o el juez competente, según los casos. Sin perjuicio de ello, y como lo ha establecido la Corte, una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con

¹⁴³ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párrafo 64.

consecuencias letales, el Estado debe iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva¹⁴⁴.

120. Es imprescindible que los integrantes de los cuerpos policiales cuenten con el marco legal que les proporcione las seguridades y las garantías necesarias frente a la situación extrema de tener que utilizar la fuerza letal en casos de legítima defensa, circunstancia que puede derivar en la privación de la vida de otra persona. Las experiencias más negativas verificadas en la región en este campo, tienen que ver, por una parte, por una inadecuada formación de los cuadros policiales, así también, como ya se ha señalado en este informe, por la ausencia de medidas efectivas de las autoridades gubernamentales en el sentido de dotar a estos funcionarios del equipo y el armamento adecuados. La otra cara de esta situación está constituida por la impunidad que ha amparado históricamente a aquellos miembros de los cuerpos de seguridad que utilizaron la fuerza letal en forma arbitraria, desmedida o con evidente abuso de poder, derivando incluso en casos que fueron calificados como ejecuciones extrajudiciales¹⁴⁵. En este último caso, la Comisión reitera que "la obligación de investigar las violaciones del derecho a la vida de manera completa, independiente e imparcial es inherente al deber de proteger los derechos humanos, reconocido en la Convención Americana"¹⁴⁶. Del mismo modo, ya la Comisión se ha manifestado en cuanto a la necesidad que los Estados Miembros investiguen "(...) los hechos en los cuales hubieran podido resultar violaciones al derecho a la vida como consecuencia del uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad del Estado". Asimismo, recuerda que, tal como lo ha establecido la Corte Interamericana, el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. La Comisión ha establecido que en el contexto de los procesos de reforma policial que se vienen desarrollando en varios países de la región, deben establecerse "(...) como puntos fundamentales las medidas preventivas frente a casos de abusos de autoridad que resultan en privaciones del derecho a la vida o en atentados contra la integridad personal"¹⁴⁷.

B. Derecho a la integridad personal

121. El derecho a la integridad personal se encuentra regulado en los Artículos I, XXV y XXVI de la Declaración Americana y en los Artículos 5 y 7 de la Convención Americana:

¹⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 143; *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219.

¹⁴⁵ La CIDH ha aplicado en casos anteriores los criterios establecidos en los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", adoptados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mediante la Resolución 1989/65, a fin de determinar si un Estado ha cumplido con su obligación de investigar en forma inmediata, exhaustiva, e imparcial las ejecuciones sumarias de personas bajo su exclusivo control. Según estos principios, en casos de esta naturaleza la investigación debe tener por objeto determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado. Asimismo, se debe realizar una autopsia adecuada, recopilar y analizar todas las pruebas materiales y documentales, y recoger las declaraciones de los testigos. La investigación distinguirá entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio. CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 74. Ver también Informe No. 10/95, Caso 10.580, *Manuel Stalin Bolaños Quiñonez* (Ecuador), *Informe Anual de la CIDH 1995*, párrafos 32 a 34; Informe No. 55/97, Caso 11.137, *Juan Carlos Abella* (Argentina), párrafos 413 a 424.

¹⁴⁶ CIDH, Informe No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000, párrafo 59.

¹⁴⁷ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 177.

Declaración Americana - Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo XXV. (...) Todo individuo que haya sido privado de su libertad (...) tiene derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad. Artículo XXVI. Toda persona acusada de delito tiene derecho (...) a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.

Convención Americana - Artículo 5 (1) Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. (2) Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. (3) La pena no puede trascender de la persona del delincuente. (4) Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. (5) Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. (6) Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados. Artículo 7 (1) Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Asimismo, este derecho está consagrado en los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴⁸; en los artículos 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁹; en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁵⁰; en los artículos 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Tortura¹⁵¹; en el artículo 7 del Estatuto de Roma¹⁵²; en

¹⁴⁸ Artículo 3: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". Artículo 5: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

¹⁴⁹ Artículo 7: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos." Artículo 9: "1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (...)"

¹⁵⁰ "a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; (...) c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad (...)"

¹⁵¹ Artículo 1: "A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas"(...). Artículo 2: "1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción. 2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura. 3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura."

¹⁵² "1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: (...) f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; (...) k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la

Continúa...

los artículos 14 y 15 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad¹⁵³; en los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁵⁴; y en los artículos 3 y 4 de la Convención de Belém do Pará¹⁵⁵.

122. Para la Comisión, del mismo modo que se señaló oportunamente con relación al derecho a la vida, la vigencia del derecho a la integridad personal, en el marco de las obligaciones positivas y negativas asumidas por los Estados Miembros para garantizar y proteger los derechos humanos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, puede analizarse desde dos puntos de vista. El primero de ellos tiene que ver con los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. El segundo enfoque, lleva a considerar las acciones de los agentes del Estado que vulneran este derecho, en especial en aquellos casos que pueden tipificarse como torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal.

...continuación

integridad física o la salud mental o física. 2. A los efectos del párrafo 1: (...) e) Por "tortura" se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas; f) Por "embarazo forzado" se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo;(...)".

¹⁵³ Artículo 14: "Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás: a) Disfruten del derecho a la libertad y seguridad de la persona; b) No se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad que se vean privadas de su libertad en razón de un proceso tengan, en igualdad de condiciones con las demás, derecho a garantías de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y a ser tratadas de conformidad con los objetivos y principios de la presente Convención, incluida la realización de ajustes razonables". Artículo 15: "Ninguna persona será sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido a experimentos médicos o científicos sin su consentimiento libre e informado. Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole que sean efectivas para evitar que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, sean sometidas a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

¹⁵⁴ Artículo 1: "Los Estados partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.". Artículo 2: "Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo."

¹⁵⁵ Artículo 3: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado". Artículo 4: "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros(...) b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; (...)."

123. En este orden de ideas, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 1.1. de la Convención Americana

(...) es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención. Conforme al Artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo. Esa conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno¹⁵⁶.

124. Respecto a los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares sobre el derecho a la integridad personal, los Estados tienen la obligación de garantizar este derecho a todas las personas bajo su jurisdicción, implementando acciones de prevención y medidas operativas eficaces. Estas medidas, sin perjuicio de su carácter universal, deben dedicar una especial atención a situaciones de mayor vulnerabilidad, como son los casos que involucran a mujeres y niños, niñas y adolescentes. En estos casos, se verifican continuamente en la región violaciones graves a la integridad personal, tanto en casos de delincuencia común u organizada, como, específicamente, en el ámbito doméstico, donde la violencia pone en serio riesgo la vigencia del derecho a la integridad personal. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer establece la responsabilidad de los Estados de proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Con este fin, los Estados deben establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos¹⁵⁷. En este mismo sentido, la Comisión se ha manifestado reconociendo que

El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación ha sido consagrado como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La promulgación de instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja el consenso y el reconocimiento por parte de los Estados del

¹⁵⁶ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 76.

¹⁵⁷ Naciones Unidas, Resolución 48/104 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993.

trato discriminatorio que éstas tradicionalmente han recibido en sus respectivas sociedades, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia, que incluyen la violencia sexual, psicológica y física y el abuso de sus cuerpos¹⁵⁸.

125. Del mismo modo, los Estados tienen la obligación de generar mecanismos eficaces para prevenir y sancionar los hechos de violencia que tienen como víctimas a niños, niñas y adolescentes, tanto en el ámbito doméstico, como en el sistema educativo y en otros ámbitos de la vida social donde este tipo de amenaza puede producirse. La Comisión ha hecho referencia anteriormente a esta obligación de los Estados Miembros, recomendando la adopción “de programas de vigilancia estricta sobre la situación de los niños (...) las medidas necesarias para garantizar los derechos de los menores, especialmente los que son víctimas de la violencia doméstica”¹⁵⁹. Del mismo modo, la Corte, en su Opinión Consultiva OC-17/02 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, ha expresado el alcance de las obligaciones positivas de los Estados Miembros en esta materia, al destacar que éstos “tienen el deber...de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales”¹⁶⁰. El Experto Independiente de Naciones Unidas para el Estudio de la Violencia contra los Niños reportó oportunamente que

La violencia en la comunidad afecta a los grupos de niños marginados. La violencia de la policía contra los niños de la calle —desde hostigamiento verbal a palizas y violación y otros actos de violencia sexual, torturas y “desapariciones”— es un tema común en los análisis de estudios y consultas. Niños de todas las regiones han comunicado actos de violencia cruel y gratuita de la policía por delitos menores¹⁶¹.

126. En esa dirección, las medidas para enfrentar la delincuencia común u organizada o las situaciones de violencia deben tener como guía permanente las obligaciones asumidas por el Estado, en especial frente a aquellas acciones de sus agentes que pueden constituir casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. La Comisión ha señalado reiteradamente que, de acuerdo al artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,

(...) los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan

¹⁵⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 11/07, “Justicia fracasa al defender a las mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y discriminación”, Washington DC, 6 de marzo de 2007, párrafo 3. Ver también sobre este punto el informe del Relator Especial sobre la Tortura sobre la protección de mujeres (Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/3, del 15 de enero de 2008), en particular su recomendación de entender la tortura y los malos tratos desde una perspectiva de género y que los Estados amplíen su labor de prevención para incluir plenamente la tortura y los malos tratos a la mujer aun cuando se produzcan en la esfera “privada”.

¹⁵⁹ CIDH, *La infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II.133.Doc. 34, 29 octubre 2008, párrafo 68.

¹⁶⁰ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos del niño” Opinión Consultiva OC 17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafo 87.

¹⁶¹ Naciones Unidas, “Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro”, Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 76.

delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad. Igualmente, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

Del mismo modo, y de acuerdo al artículo 8 de esta Convención, “los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente”.

127. Asimismo, la Comisión subraya especialmente que, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados miembros garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal¹⁶². Esto se desprende, además, de la caracterización de la tortura que ha consolidado en su jurisprudencia la Corte Interamericana, al establecer que

La tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al dominio del *jus cogens* internacional. La Corte ha entendido que se está frente a un acto constitutivo de tortura cuando el maltrato sea: a) intencional; b) cause severos sufrimientos físicos o mentales, y c) se cometa con cualquier fin o propósito, entre ellos, la investigación de delitos¹⁶³.

128. Según establece el artículo 10 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, entre las obligaciones positivas que deben cumplir los Estados para prevenir los casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en los procedimientos realizados por los integrantes de sus fuerzas policiales, es esencial que éstos reciban capacitación y especialización permanentes en métodos de investigación criminal, en especial de recolección de pruebas y técnicas de interrogatorio a personas detenidas. Del mismo modo, es imprescindible que se hagan efectivos mecanismos de supervisión y control internos para prevenir, y en su caso, sancionar, las actuaciones de miembros de las fuerzas de seguridad que constituyan torturas o tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. En esta dirección, la Comisión recuerda que:

La forma en que la Policía reúne pruebas y las presenta al Ministerio Público y a los tribunales es fundamental para la protección del derecho a un juicio con las debidas garantías. Ello significa que han de existir mecanismos eficaces de control y supervisión interna con el objeto de garantizar que la conducta de los investigadores policiales en este sentido sea absolutamente irrepachable¹⁶⁴.

¹⁶² CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, *Ana Beatriz y Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párrafo 89.

¹⁶³ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 88.

¹⁶⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la policía”, Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafo 912. Ver también los criterios que se incorporan en los párrafos 327-330: “La eficacia de las investigaciones, para que estén basadas en el respeto a la dignidad humana y el principio de legalidad, dependen en gran medida de lo siguiente: -la disponibilidad de recursos científicos y técnicos y uso inteligente de esos recursos; -la aplicación intensiva de aptitudes policiales básicas -los conocimientos y la preparación de los investigadores -la observancia de las normas legales que regulan las

Continúa...

129. Si bien se trata de una directiva general para las medidas que deben tomar los Estados a los efectos de cumplir con su deber de garantizar y proteger los derechos humanos en el marco de su política de seguridad ciudadana, la Comisión entiende que, en lo que tiene que ver con la posibilidad que los agentes estatales incurran en actos que pueden tipificarse como tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, deben incorporarse a los ordenamientos internos de los países del hemisferio regulaciones precisas sobre el concepto de obediencia debida. En este sentido, las funciones que cumplen los integrantes de las fuerzas de seguridad de los Estados Miembros deben estar adecuadamente delimitadas. En especial, resulta fundamental que las normas que regulan los procedimientos policiales establezcan claramente que ningún oficial encargado de hacer cumplir la ley puede infligir, instigar o tolerar cualquier acto de tortura u otro tratamiento o pena cruel, inhumano o degradante, ni puede invocar órdenes superiores o excepcionales circunstancias, tales como el estado de guerra, atentado contra la seguridad del país, inestabilidad política o cualquier otra emergencia pública, como justificación de estos comportamientos ilícitos. Del mismo modo, las normas y la doctrina de los cuerpos policiales, así como los sistemas de formación de sus integrantes, deben subrayar la obligación de todo miembro de las fuerzas de seguridad de denunciar de inmediato cualquier caso de tortura o trato cruel, inhumano o degradante que sea de su conocimiento, así como cualquier orden que haya recibido de sus superiores para someter a una persona detenida a este tipo de tratamientos. Todo esto, en concordancia con lo establecido en los instrumentos internacionales aplicables, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

130. En cuanto a las medidas especiales de protección que deben implementar los Estados, la Comisión recuerda las disposiciones específicas establecidas internacionalmente respecto a los niños, niñas y adolescentes para prevenir actos de tortura o trato cruel, inhumano o degradante. En este caso, el artículo VII de la Declaración Americana¹⁶⁵ y el artículo 19 de la Convención Americana¹⁶⁶ establecen el derecho a la protección especial de las personas menores de dieciocho años de edad. En el mismo sentido, y más específicamente, esa obligación está consagrada en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas¹⁶⁷. Teniendo en cuenta las condiciones de mayor vulnerabilidad de estas personas, la Comisión destaca especialmente la obligación de los Estados miembros de investigar de oficio cualquier situación

...continuación

investigaciones criminales y de las normas de derechos humanos. (...) Entre los recursos científicos y técnicos figuran los siguientes:-los medios para examinar el lugar de los hechos; los objetos y el material que se descubran en ese lugar;-otro material que pueda tener valor como prueba;-los medios para registrar y referenciar la información apropiada durante una investigación (...) Entre las aptitudes policiales básicas figuran las siguientes:-aptitudes para el examen de los testigos y sospechosos (se trata de técnicas especiales que exigen planteamientos diferentes);-conocimientos sobre la realización de registros en lugares diversos, como espacios abiertos, edificios y vehículos, y registros personales (que también exigen técnicas especiales con distintos planteamientos).(...) Entre los conocimientos y aptitudes de los investigadores figuran los siguientes:-conocimiento de los recursos y los medios de que disponen;-conocimiento y aptitudes policiales básicos que poseen;-las atribuciones legales y las normas éticas".

¹⁶⁵ "Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales".

¹⁶⁶ "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

¹⁶⁷ "a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; (...) c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad (...)"

donde puedan presentarse indicios de la realización de actos de tortura. Al respecto, la Corte ha señalado que

aun cuando la aplicación de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes no haya sido denunciada ante las autoridades competentes, en todo caso en que existan indicios de su ocurrencia el Estado deberá iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento. Es indispensable que el Estado actúe con diligencia para evitar las prácticas de tortura, tomando en cuenta, por otra parte, que la víctima suele abstenerse, por temor, de denunciar los hechos. A las autoridades judiciales corresponde el deber de garantizar los derechos del detenido, lo que implica la obtención y el aseguramiento de toda prueba que pueda acreditar los actos de tortura. El Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los detenidos de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión¹⁶⁸.

Para la Comisión, esta obligación general, adquiere especial relevancia en aquellos casos en que las víctimas niños, niñas o adolescentes sean personas afrodescendientes, indígenas o migrantes.

131. En lo que hace a la situación de las mujeres frente a la tortura, se destaca el derecho a protección, ayuda y cuidados especiales que el artículo VII de la Declaración Americana¹⁶⁹ consagra para las mujeres en estado de gestación. Por su parte, el artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, define y prohíbe la violencia contra la mujer¹⁷⁰. En el artículo 4 de este instrumento internacional se reafirma el derecho de toda mujer a que se respete su integridad física, mental y moral; el derecho a la libertad y seguridad personales y el derecho a no ser sometida a tortura¹⁷¹. En el plano de las obligaciones positivas de los Estados Partes a través de sus políticas públicas de seguridad ciudadana, la Convención de Belém do Pará incorpora las de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como la obligación de fomentar la educación y capacitación de los agentes del Estado, en especial, los integrantes de las fuerzas policiales. Del mismo modo como ya se ha señalado en este informe, la Comisión señala que el artículo 9 de la Convención se refiere a mujeres en situación de especial vulnerabilidad "(...) en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando

¹⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 92.

¹⁶⁹ "Toda mujer en estado de gestación o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales".

¹⁷⁰ "Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

¹⁷¹ Artículo 3: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado". Artículo 4: "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros(...) b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; (...)".

está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad"¹⁷².

132. En todos los casos, la Comisión recuerda la necesidad que los Estados Miembros adopten los recaudos necesarios para asegurar el funcionamiento de mecanismos de investigación internos en las fuerzas policiales que prevengan y, en su caso, investiguen y sancionen los casos de tortura. Las direcciones de asuntos internos o inspectorías de policía constituyen mecanismos de control fundamentales además para avanzar en una gestión transparente y democrática de los organismos estatales, y debe complementarse con las instancias externas de control, tanto político-parlamentarias, como jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales. Resulta fundamental que estos mecanismos internos de control de los procedimientos policiales estén a cargo de funcionarios técnicos, no sometidos a jerarquía policial, a los que el Estado debe asignarle los recursos humanos y materiales adecuados para el cumplimiento de una tarea eficaz y eficiente. Debe reiterarse a los Estados Miembros que

cuando un individuo está bajo la custodia de agentes del Estado, éste es responsable por el tratamiento que se le dé (...) Por tanto, le corresponde al Estado, a través de sus representantes, asegurarse de que este tipo de situaciones sean canalizadas a través de los procesos investigativos y procesamiento correspondientes a fin de esclarecer quienes son los responsables, y de esta manera evitar la impunidad de estos hechos"¹⁷³.

El funcionamiento de estos mecanismos de control internos o externos debe tener en cuenta los estándares internacionales establecidos para la investigación de casos de tortura. En esta dirección se ha pronunciado oportunamente la Comisión, haciendo mención a los principios formulados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto a la forma como debe conducirse una investigación sobre denuncias de torturas. Así, se ha señalado que "Particularmente relevante para este análisis es el principio que expresa que los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos(...) los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales"¹⁷⁴.

133. Con respecto a la utilización de la fuerza no letal por parte de los agentes estatales, la Comisión subraya la necesidad que los Estados regulen los procedimientos de sus fuerzas policiales, de forma tal que, como ya se ha expresado en el caso de la utilización de la fuerza letal, las intervenciones sean necesarias y los medios de coacción legítima se apliquen conforme a los principios de moderación, proporcionalidad y progresividad. Lo anterior debe observarse tanto en situaciones que tengan por objeto la reducción y/o detención de una persona que resiste la acción legítima de la autoridad policial, como en aquellos casos de operativos policiales en manifestaciones

¹⁷² "Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad".

¹⁷³ CIDH, *Informe Anual 2005*, Capítulo IV, Ecuador, párrafo 183.

¹⁷⁴ CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, *Ana Beatriz y Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párrafo, 78.

o concentraciones masivas que generen situaciones de violencia o afecten derechos de terceras personas. La Comisión ha destacado oportunamente que

el accionar de agentes estatales no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que deben implementarse en estos contextos deben contemplar las medidas de desconcentración más seguras y menos lesivas para los manifestantes¹⁷⁵.

134. En muchos casos, tal como sucede con otros derechos, según se ha mencionado ya en este informe, las violaciones al derecho a la integridad personal tienen su causa en la falta del equipo policial adecuado para aplicar en forma lícita las medidas de fuerza no letal legítimas, así como en el inadecuado entrenamiento de los efectivos policiales. En esta dirección, los Estados Miembros deben tener presente que, entre las obligaciones positivas asumidas de proteger y garantizar los derechos comprometidos en la política de seguridad ciudadana, se encuentran las de equipar y capacitar a los integrantes de sus fuerzas policiales en forma adecuada para cumplir con las necesidades de un servicio profesional, eficaz y eficiente. Al respecto, la Comisión señala que los Estados Miembros deben cumplir con lo establecido en los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el “Empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, en especial con lo establecido en el Principio VIII sobre la selección del personal policial, en cuanto a que

Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán poseer aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas y recibir capacitación profesional adecuada; tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico. La capacitación debe incluir formación sobre el uso debido de la fuerza, derechos humanos y medios técnicos con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Se proporcionará orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en que se empleen la fuerza o las armas de fuego para sobrellevar el estrés propio de estas situaciones¹⁷⁶.

C. Derecho a la libertad y la seguridad personales

135. Este derecho está regulado en el artículo XXV de la Declaración Americana y en el artículo 7 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

¹⁷⁵ CIDH, *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrafo 43; *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párrafos 56 y 63.

¹⁷⁶ Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Convención Americana - Artículo 7(1). Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella. 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona. 7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

El derecho a la libertad y la seguridad personales está también recogido en el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷⁷; en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷⁸; en el artículo 37 de la Convención de los Derechos del Niño¹⁷⁹; y en el artículo 4 de la Convención de Belém do Pará¹⁸⁰.

¹⁷⁷ "Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado".

¹⁷⁸ "1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella. 3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo. 4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal. 5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación."

¹⁷⁹ "Los Estados Partes velarán por que: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales; d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la

Continúa...

136. Los plagios, secuestros y la trata de personas –entre otras actividades del crimen organizado– se cuentan entre los delitos que afectan el derecho a la libertad y seguridad personales en la región. Según ya se ha señalado, no sólo resultan imputables al Estado las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención Americana perpetradas por sus agentes sino que su responsabilidad también puede verse comprometida por actos de particulares que actúan con su colaboración, aquiescencia o gracias a sus omisiones; por las fallas en el proceso de esclarecimiento de la violación; o por falta de la debida diligencia para prevenir la violación. Los Estados Miembros tienen la obligación de hacer efectivas medidas legislativas y operativas –mediante acciones preventivas y de represión legítima– para que su política de seguridad ciudadana se constituya en una herramienta apta para garantizar y proteger el derecho a la libertad y la seguridad personales frente a esta clase de hechos delictivos cometidos por particulares.

137. En el caso de los delitos de plagio o secuestro, la privación de la libertad puede ser de extensa duración en el tiempo, como es el caso de los secuestros extorsivos, o tratarse de actos que involucran períodos más breves, como es el caso de algunas modalidades de secuestro comunes en la región que tienen la finalidad ilícita de conseguir de la víctima rápidamente una suma de dinero (conocidos en varios países de hemisferio como “*secuestros express*”). La Comisión reconoce el enorme daño que este tipo de delito genera sobre las víctimas, entendiéndose por éstas, como ya se ha señalado en este informe, tanto a la víctima directa, como a sus familiares y allegados¹⁸¹. Los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para prevenir este tipo de hechos criminales que ponen en serio riesgo también el derecho a la vida y a la integridad personal de las víctimas. A la vez, debe contar con los recursos humanos y técnicos que permitan una adecuada tarea de investigación e inteligencia policial y, cuando ello sea necesario y como último recurso, con fuerzas policiales especiales que permitan intervenciones con el mínimo riesgo para la vida y la integridad personal de las personas secuestradas. La Comisión señala con preocupación que en la región se han verificado operativos fallidos, por mala planificación, entrenamiento o equipo de las fuerzas policiales, que han tenido como resultado la pérdida de vidas humanas, situación que podría haberse evitado mediante la implementación de los procedimientos profesionales adecuados.

138. Otro problema que afecta seriamente el derecho a la libertad y a la seguridad personal en el hemisferio es el vinculado a la trata y tráfico de personas. Este tipo de delito tiene como víctimas principales a sectores de la población en especiales condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y los trabajadores migrantes y sus familias. El artículo 3(a) y (c) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹⁸², define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas mayores de dieciocho años de edad recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o a otras formas de coacción o engaño con fines de explotación. Por su parte, la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un menor de dieciocho años de edad constituyen actos constitutivos y delitos constitutivos de la trata de niños, niñas y adolescentes. En el caso específico de este sector de la población que debe ser objeto

...continuación

legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción."

¹⁸⁰ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros(...) c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales".

¹⁸¹ CIDH, Comunicado de Prensa 18/06 del 17 de mayo de 2006; Comunicado de Prensa 39/06 del 31 de octubre de 2006; y Comunicado de Prensa 36/07, del 20 de julio de 2007.

¹⁸² Cfr. Naciones Unidas, Asamblea General, A/Res/55/25, Anexo II, 8 de enero de 2001.

de medidas de protección especial por parte del Estado debido a sus condiciones de especial vulnerabilidad frente a posibles violaciones a sus derechos humanos, la Comisión comparte los pronunciamientos que han sido elaborados en el seno de Naciones Unidas, en especial en cuanto a que

La trata de seres humanos, incluidos niños, en los países y a través de las fronteras internacionales es motivo de gran preocupación internacional. El fenómeno es complejo, derivado de la interacción entre la pobreza, la migración laboral, los conflictos o los disturbios políticos que dan como resultado desplazamientos de población. La trata puede incluir múltiples formas de violencia (...) La mayoría de las víctimas de la trata acaban en situaciones violentas: prostitución, matrimonios forzosos y trabajos domésticos o agrícolas en condiciones de esclavitud, servidumbre o servidumbre por deudas¹⁸³.

139. Entre las líneas de acción que deben integrar la política pública de seguridad ciudadana, los Estados Miembros deben incorporar medidas legislativas, institucionales y de asignación de recursos humanos y materiales adecuados para prevenir, y, en su caso, investigar y perseguir a los responsables de casos de trata de personas. Este tipo de medidas deben ser efectivas para proteger y garantizar el derecho a la libertad y a la seguridad personal de las víctimas de esta práctica criminal. Al respecto, la Comisión señala a los Estados Miembros que la política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas de Naciones Unidas¹⁸⁴. Específicamente, los principios de (1) primacía de los derechos humanos de las personas objeto de trata; (2) de prevención de la trata, atendiendo a los factores que favorecen esta práctica, especialmente tomando medidas para evitar la participación o complicidad de agentes estatales en cualquier etapa del desarrollo de esta conducta criminal; y (3) de protección y asistencia a las víctimas, evitando la criminalización y la revictimización de estas personas. En lo que tiene que ver directamente con las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, para la Comisión, los Estados Miembros deben tomar las previsiones necesarias para hacer efectiva la Directriz No. 2 de estos Principios y Directrices, a los efectos de una rápida identificación de las víctimas y los tratantes¹⁸⁵.

¹⁸³ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro" A/61/299, Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones. Tema 62 del programa provisional. Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, párrafo 79.

¹⁸⁴ Naciones Unidas, "Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas" Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social. E/2002/68/Add.1., 20 de mayo de 2002.

¹⁸⁵ Esta directriz establece que: "Los Estados y, cuando proceda, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales deberían considerar la posibilidad de: Establecer directrices y procedimientos para las autoridades y los funcionarios competentes del Estado, tales como los funcionarios de policía, de fronteras o de inmigración y otros que participen en la detección, detención y recepción de migrantes en situación irregular o en la tramitación de sus casos, a fin de permitir la identificación rápida y exacta de las víctimas de trata de personas. Impartir capacitación adecuada a las autoridades y los funcionarios competentes del Estado en la identificación de víctimas de la trata de personas y la aplicación correcta de las directrices y procedimientos a que se hace referencia en el párrafo precedente. Velar por la cooperación entre las autoridades, los funcionarios y las organizaciones no gubernamentales competentes a fin de facilitar la identificación de las víctimas de trata de personas y la asistencia a ellas. Esa cooperación, para que surta los mayores efectos, debe organizarse y ponerse en práctica de manera oficial. Identificar centros de acción adecuados para advertir a los migrantes o posibles migrantes de los posibles peligros y consecuencias de la trata de personas y para recibir información que les permita pedir asistencia si la necesitan. Cerciorarse de que las víctimas de la trata de personas no sean procesadas por infracciones de las leyes de inmigración o por actividades en que participen como consecuencia directa de su situación de tales. Cerciorarse de que las víctimas de trata de personas no sean objeto, en circunstancia alguna, de detención con arreglo a las normas de inmigración ni de ninguna otra forma de

Continúa...

140. En cuanto a las necesidades de medidas de protección especial para los trabajadores migrantes y sus familias frente a casos de trata de personas, la Corte Interamericana, haciendo referencia a la resolución sobre Protección de los Migrantes de Naciones Unidas¹⁸⁶, ha señalado que se debe tener presente

la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular (...). La mencionada resolución expresó, asimismo, su preocupación “por las manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante de que son objeto los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, en diferentes partes del mundo”. Con base en estas consideraciones, la Asamblea General reiteró la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, independientemente de su situación jurídica, y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección (...)¹⁸⁷.

La Comisión advierte que el derecho a la libertad y la seguridad de personal de las personas migrantes y sus familias se encuentra permanentemente amenazado en las Américas, entre otras causas, por las dificultades que varios Estados de la región siguen enfrentando para desarrollar, en el marco de su política pública sobre seguridad ciudadana, acciones eficaces para prevenir la trata de personas; perseguir judicialmente a los autores de este delito y atender debidamente a las víctimas de esta forma de criminalidad.

141. La Comisión desea llamar la atención también respecto a una situación que constituye una forma de privación de la libertad con perfiles propios y modalidades de actuación criminal claramente identificables. Se trata de los casos de trabajo esclavo o forzado que aun se verifican en algunos países de la región. La Comisión oportunamente se ha manifestado deplorando este tipo de actividad delictiva, al referirse a las

(...) situaciones de servidumbre por deuda análoga a la esclavitud y trabajo forzoso, práctica absolutamente prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales (...). La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de Naciones Unidas, define como prácticas análogas a la esclavitud "la servidumbre por deudas" y "la servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que

...continuación

detención. Cerciorarse de que existan procedimientos y procesos para recibir y estudiar las solicitudes de asilo que presenten tanto víctimas de trata como de contrabando de personas y de que se respete y haga valer en todo momento el principio de la no devolución). Naciones Unidas, “Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas”. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social. E/2002/68/Add.1, 20 de mayo de 2002.

¹⁸⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/54/166, 24 de febrero de 2000.

¹⁸⁷ Corte I.D.H., “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 114.

pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición¹⁸⁸.

La Comisión ha señalado, asimismo, que estas formas de privación de libertad tienen, entre los factores que las hacen posible, la falta de políticas integrales por parte de los Estados. Específicamente, la Comisión se ha pronunciado reiterando que el Estado tiene la “(...) obligación internacional de erradicar la servidumbre y el trabajo forzoso de todo su territorio, y que debe tomar de manera inmediata todas las medidas que sean necesarias para cumplir con esta obligación. Igualmente, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para enfrentar y resolver los obstáculos legales, institucionales, políticos y de cualquier otra índole (...)” que permiten la reproducción de estas prácticas, a la vez que ha reclamado a las instituciones competentes del sistema de seguridad ciudadana la adopción de medidas eficaces para “(...) investigar y sancionar a los responsables de estos delitos (...)”, haciendo efectivos, en forma simultánea, “(...) mecanismos de protección de víctimas y testigos”¹⁸⁹. Complementariamente, se recuerda que el Principio No. 10 del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), establece que “Se adoptarán las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico y, cuando así se solicite, la vida privada de las víctimas y los testigos que proporcionen información a la comisión”. En este marco, las fuerzas policiales, así como los integrantes del ministerio público y el sistema judicial, deben recibir la capacitación profesional necesaria para identificar este tipo de situaciones; prevenirlas y, en su caso, someter a las autoridades competentes a los autores de esta forma de privación de libertad.

142. La política pública sobre seguridad ciudadana debe contemplar un marco jurídico adecuado a las necesidades operativas lícitas de las fuerzas policiales, de forma tal que éstas puedan cumplir adecuadamente con sus cometidos y, así hacer efectivo el deber del Estado de garantizar y proteger los derechos humanos amenazados por situaciones de violencia o por el accionar de la delincuencia. En muchos casos, las medidas adoptadas a esos efectos pueden implicar restricciones o limitaciones temporales del ejercicio del derecho a la libertad personal, con el objetivo de preservar el interés general constituido por los derechos de terceras personas en una sociedad democrática. En tales circunstancias, la Comisión reitera a los Estados Miembros que deben adoptarse las salvaguardas necesarias conforme a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos para evitar restricciones o limitaciones ilícitas o abusivas del ejercicio del derecho a la libertad personal.

143. En cuanto a la actuación de los agentes del Estado y la vigencia del derecho a la libertad y la seguridad personales, la Comisión recuerda que oportunamente ha definido la privación de libertad como

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas,

¹⁸⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 26/08, La Paz, 13 de junio de 2008.

¹⁸⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 26/08, La Paz, 13 de junio de 2008.

mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas¹⁹⁰.

144. El artículo 7 de la Convención Americana establece que las detenciones que se efectúan sin apego a lo prescrito por el derecho interno de los Estados parte, resultan violatorias de sus obligaciones internacionales. La Comisión ha señalado que para establecer la compatibilidad de una detención con el artículo 7.2 y 3 de la Convención Americana debe en primer lugar determinarse si ésta es legal en sentido formal y material, vale decir, si tiene fundamento legal con base en el derecho interno y que la normativa en cuestión no sea arbitraria. Por último, corresponde verificar que la aplicación de la ley en el caso concreto, no haya sido arbitraria¹⁹¹.

145. La garantía de legalidad de la detención establecida en el artículo 7 contempla un aspecto sustantivo y otro formal o procesal. El aspecto sustantivo exige que sólo se prive de la libertad a las personas en los casos y circunstancias tipificados por la ley. El aspecto formal o procesal exige que en la detención de las personas que se encuentren en alguna de las circunstancias contempladas por la ley, se observen las normas adjetivas señaladas en la norma durante el trámite de detención. Seguidamente, debe determinarse si la ley nacional que tipifica las causas y procedimientos de la detención ha sido dictada de conformidad con las normas y principios de la Convención a la luz de un examen de formalidad, tipicidad, objetividad y racionalidad¹⁹².

146. En cuanto a la formalidad de la norma, el artículo 7.2 establece que las causas de la detención deben ser establecidas por las constituciones políticas de los Estados o las leyes dictadas conforme a la norma fundamental, en el sentido que el artículo 30 de la Convención Americana le atribuye al término “leyes”. En cuanto a la tipicidad, las causas y condiciones de la detención deben estar definidas en la ley en forma pormenorizada y precisa. El artículo 7.2 impone la obligación de establecer de antemano las causas y condiciones en las que se puede proceder a la detención. De lo contrario, la “imprevisibilidad” de la detención puede configurar un supuesto de arbitrariedad. Además, los procedimientos a los cuales debe sujetarse la autoridad de aplicación al valorar las circunstancias en las que se efectúa la detención deben estar objetivamente definidos en la ley. La valoración de las circunstancias de una detención no puede depender de la buena fe, la honestidad, la opinión o la mera discrecionalidad de la autoridad encargada de su aplicación. Asimismo, la normativa de restricción de la libertad personal debe cumplir con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad a la luz de los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana. Aun cuando la norma autorice la detención de personas como medida destinada a alcanzar fines compatibles con la Convención Americana, el principio de proporcionalidad exige que cuanto mayor sea la intensidad de

¹⁹⁰ CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. En la misma definición, la Comisión anota que: “Dada la amplitud del anterior concepto, los siguientes principios y buenas prácticas se podrán invocar y aplicar, según cada caso, dependiendo de si se trata de personas privadas de libertad por motivos relacionados con la comisión de delitos o infracciones a la ley, o por razones humanitarias y de protección”. Ver también el Comentario General sobre el artículo 10 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, E/CN.4/1997/34, disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/gtsdf/E-CN-4-1997-34.html>.

¹⁹¹ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafo 65. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹² CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafo 69. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

la restricción a la libertad, también se eleve la carga del Estado de justificar dicha restricción¹⁹³. Por último, es posible invocar una ley compatible con la Convención en casos que en realidad no se adecuan a las circunstancias para las que se autoriza la detención, por lo que corresponde verificar si la norma se ha aplicado en forma arbitraria al caso particular. También puede haber arbitrariedad cuando la invocación de la ley apunta intencionalmente a la persecución de un sector o grupo de la población en función de su raza, religión, su origen nacional o social o sus ideas políticas. Existe también arbitrariedad en caso de desvío de poder, cuando una ley se interpreta de modo irrazonable a fin de ser utilizada como herramienta de sujeción o disciplina social¹⁹⁴.

147. La Corte Interamericana ha establecido que toda persona detenida “(...) tiene derecho a ser informada de los motivos y razones de su detención cuando ésta se produce, lo cual constituye un mecanismo para evitar detenciones ilegales o arbitrarias desde el momento mismo de la privación de libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo”¹⁹⁵. Este derecho también debe garantizarse a los familiares y allegados de la persona detenida. En forma complementaria, la Corte se ha pronunciado en cuanto a que “(...) el detenido tiene también el derecho a notificar a una tercera persona que está bajo custodia del Estado. Esta notificación se hará, por ejemplo, a un familiar, a un abogado y/o a su cónsul, según corresponda”¹⁹⁶. Esta garantía es particularmente relevante en el caso de los trabajadores migrantes y sus familias. Asimismo, toda privación de libertad efectuada por agentes del Estado debe ser puesta de inmediato en conocimiento del juez competente:

El artículo 7.5 de la Convención dispone, en su parte inicial, que la detención de una persona debe ser sometida sin demora a revisión judicial. La Corte ha determinado que el control judicial sin demora es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia.(...) La Corte ha reiterado que el juez debe oír personalmente al detenido y valorar todas las explicaciones que éste le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad. Lo contrario equivaldría a despojar de toda efectividad el control judicial dispuesto en el artículo 7.5 de la Convención¹⁹⁷.

148. La actual situación que atraviesan varios países de las Américas, a partir de la frecuencia con que pueden verificarse hechos de violencia y la tendencia al crecimiento de las cifras sobre tasas globales de delitos, lleva también al incremento de las intervenciones respecto a niños, niñas y adolescentes de las instituciones que integran el sistema de seguridad ciudadana. En consecuencia, la Comisión observa que se ha producido un crecimiento sostenido en la región del

¹⁹³ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafos 66 a 71. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹⁴ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafo 72. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 128.

¹⁹⁶ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 130.

¹⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 65.

número de personas menores de dieciocho años de edad detenidos por la policía y/o privados de libertad por disposición de las autoridades judiciales. Al analizar situaciones específicas, la Comisión se ha pronunciado manifestando que siempre "(...) el arresto de una persona sospechada de haber cometido un delito debe llevarse a cabo en cumplimiento de la legislación interna y del derecho internacional; esto es, bajo una orden y supervisión judiciales, y por un tiempo limitado. Sin embargo, en la práctica estos requisitos no se cumplen en muchos casos, inclusive en casos que involucran a menores (...)"¹⁹⁸. La Comisión también expresó que los responsables de la mayoría de los arrestos arbitrarios y/o ilegales son miembros de las fuerzas policiales, a la vez que señaló su preocupación por la inexistencia, en países de la región, de "(...) un registro centralizado de arrestos y detenciones, que permita realizar un seguimiento efectivo de los detenidos; y porque hay casos de obstrucción de la justicia a través de la alteración de partes policiales", en especial en caso de personas menores de dieciocho años de edad¹⁹⁹.

149. Los Estados Miembros deben tener en cuenta que, en todos los casos, pero especialmente en los casos que involucran a personas menores de dieciocho años de edad, la incomunicación de personas detenidas debe constituir un último recurso y tener la mínima duración posible. Este tipo de medidas pueden ser adoptadas por las fuerzas policiales al iniciar una investigación de un hecho delictivo en el sitio del suceso, dando cuenta de la situación en forma inmediata al juez competente. Fuera de estos casos excepcionales, la incomunicación solamente puede ser dispuesta por orden previa del juez a cargo de los procedimientos. La Corte Interamericana se ha pronunciado en este sentido, afirmando que:

Este Tribunal ha destacado que la incomunicación del detenido debe ser excepcional, porque causa a éste sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, ya que lo coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles, y porque pone en peligro la puntual observancia del debido proceso legal²⁰⁰.

150. Tratándose de un sector de la población que debe ser objeto de medidas de protección especial, la Comisión recuerda a los Estados Miembros los estándares internacionales que deben orientar las medidas de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que "(...) en el caso de privación de libertad de niños, la regla de la prisión preventiva se debe aplicar con mayor rigurosidad, ya que la norma debe ser la aplicación de medidas sustitutorias de la prisión preventiva"²⁰¹. A la vez, la Corte ha especificado que, en consecuencia, dicha privación de libertad (...) "debe ser excepcional y por el periodo más breve posible"²⁰². La Corte se ha preocupado también por el análisis del deber de garantía del Estado respecto a niños, niñas o adolescentes que se encuentran bajo su responsabilidad, al encontrarse privados de su libertad como resultado de procedimientos de las fuerzas policiales o por decisión de las autoridades judiciales competentes. Así, la Corte señala que el Estado debe adoptar "(...) todos los

¹⁹⁸ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La Seguridad Ciudadana, párrafo 163.

¹⁹⁹ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La Seguridad Ciudadana, párrafo 163.

²⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, No. 100, párrafo 127.

²⁰¹ Corte I.D.H., *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 230.

²⁰² Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 135.

cuidados que reclama la debilidad, el desconocimiento y la indefensión que presentan naturalmente, en tales circunstancias, los menores de edad”²⁰³. En este contexto, la Corte ha dispuesto que el Estado, a los efectos de cumplir con su obligación de garantizar y proteger la vida de la persona menor de dieciocho años de edad privada de libertad, debe atender algunos aspectos específicos. En especial, ocuparse “(...) particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad, puesto que ese derecho no se ha extinguido ni restringido por su situación de detención o prisión”²⁰⁴.

151. Toda persona detenida tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. Las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra bajo su custodia por lo que el Estado es garante de la integridad personal de las personas privadas de la libertad.

152. Esta función estatal de garantía reviste particular importancia cuando los privados de la libertad son niños o niñas y los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que permanezcan separados de las personas adultas que se encuentran en la misma situación, en establecimientos adecuados y bajo la responsabilidad de personal con formación especializada. A los efectos de hacer efectivo el cumplimiento de esta obligación, la Corte ha señalado que los Estados Miembros deben

(...) contemplar, entre otros aspectos, estrategias, acciones apropiadas y la asignación de los recursos que resulten indispensables para que los niños privados de libertad se encuentren separados de los adultos; para que los niños procesados estén separados de los condenados; así como para la creación de programas de educación, médicos y psicológicos integrales para todos los niños privados de libertad²⁰⁵.

Estos requisitos han sido además señalados por Naciones Unidas, en el informe del Experto Independiente para el Estudio de Violencia Contra los Niños. Al respecto, se estableció que

(...) de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, la legislación nacional de la mayoría de los países exige que los niños en conflicto con la ley estén en dependencias separadas con el objeto de prevenir los malos tratos y la

²⁰³ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 126.

²⁰⁴ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 160. En el mismo sentido, el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, establece que “Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas por el presente Protocolo, autorizando la presentación y consideración de las opiniones, necesidades y preocupaciones de los niños víctimas en las actuaciones en que se vean afectados sus intereses personales, de una manera compatible con las normas procesales de la legislación nacional y velando por la seguridad de los niños víctimas, así como por la de sus familias y los testigos a su favor, frente a intimidaciones y represalias”. Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/nino_conflictos.htm.

²⁰⁵ Corte I.D.H., *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 161.

explotación por parte de los adultos. Sin embargo, en muchos países es habitual que los niños permanezcan arrestados junto con los adultos²⁰⁶.

153. La Comisión llama la atención a los Estados Partes sobre las previsiones que deben contemplarse en sus políticas de seguridad ciudadana respecto a la situación de personas menores de dieciocho años de edad que se encuentran cumpliendo una medida de privación de libertad como consecuencia de una medida cautelar o una sentencia condenatoria, dispuesta por la autoridad judicial competente. De acuerdo al estudio elaborado por el Experto Independiente de Naciones Unidas, en su Estudio sobre la Violencia contra los Niños, las personas menores de dieciocho años de edad se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad respecto a sus derechos humanos cuando se encuentran internadas en establecimientos de cumplimiento de medidas de sanción penal en la región, incluso frente a la situación de las personas adultas. En esa dirección, la Comisión es constante respecto a que

El hacinamiento y las condiciones miserables, la estigmatización social la discriminación, así como la deficiente capacitación del personal aumentan el riesgo de violencia. Con frecuencia no hay medios efectivos de presentar reclamaciones, ni mecanismos de seguimiento e inspección, ni reglamentación y supervisión apropiadas por parte de los gobiernos. A todos los agresores no se les exigen responsabilidades, con lo que se crea una cultura de impunidad y tolerancia de la violencia contra los niños²⁰⁷.

154. La situación de las personas privadas de libertad en los Estados miembros de la OEA, llevó a la CIDH a adoptar un documento sobre "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas"²⁰⁸. En el ámbito del sistema universal de protección a los derechos humanos se han adoptado, entre otros instrumentos relevantes, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

155. En este contexto, es pertinente hacer mención expresa en este informe a la relación directa entre el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y los deberes de garantía y protección de los Estados respecto a los derechos humanos de la población, directamente comprometidos en la política de seguridad ciudadana. En concreto, la Comisión entiende que la situación que actualmente puede verificarse en la mayoría de los establecimientos carcelarios de la región, opera como un factor de reproducción permanente de la situación de violencia que enfrentan las sociedades del hemisferio. A juicio de la Comisión, las políticas públicas sobre seguridad ciudadana que implementen los Estados de la región deben contemplar, de manera prioritaria, acciones de prevención de la violencia y el delito en las tres dimensiones clásicamente reconocidas: (1) prevención primaria, referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de salud pública, educación, empleo, y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; (2) prevención secundaria, que incorpora

²⁰⁶ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro", Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 63.

²⁰⁷ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro", Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 54.

²⁰⁸ CIDH, "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, procurando, mediante programas focalizados disminuir los factores de riesgo y genera oportunidades sociales; y (3) prevención terciaria: relacionadas con acciones individualizadas dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas, que se encuentran cumpliendo una sanción penal, o que han culminado de cumplirla recientemente. En estos casos adquieren especial relevancia los programas destinados a las personas que cumplen sanciones penales privados de libertad.

156. La Comisión ha establecido criterios generales respecto a los establecimientos de reclusión que, a su juicio, cumplen en las Américas los requisitos mínimos exigidos por el marco jurídico internacional de protección y garantía de los derechos humanos. Entre esos requisitos, la Comisión ha mencionado: las condiciones dignas de los establecimientos para los reclusos y sus familias, así como para el personal que allí trabaja; la falta de hacinamiento; los niveles adecuados de alimentación e higiene, y de seguridad interior; la adecuada separación de categorías de internos; la prevención de la violencia interna; la existencia de servicios penitenciarios que incluyen atención médica y terapéutica; y funcionamiento de actividades ocupacionales, deportes, talleres y capacitación laboral, entre otros²⁰⁹. Del mismo modo, la Comisión señaló las principales carencias de los sistemas penitenciarios en la región, caracterizados por el uso excesivo e innecesario de la fuerza y de los castigos; la práctica sistemática de malos tratos físicos por parte del personal penitenciario; el uso de medidas de aislamiento en condiciones infrahumanas; la práctica generalizada de registros corporales denigrantes y humillantes a las visitas, particularmente a mujeres y niñas, así como la permanencia en centros carcelarios de personas con discapacidad mental, y de ancianos y ancianas. También se señalan como carencias las deficiencias y limitaciones en los programas de readaptación social, lo que incluye el limitado porcentaje de la población carcelaria que tiene acceso a los programas de trabajo o estudio²¹⁰.

157. Las políticas que propician el empleo de la privación de la libertad como instrumento para la disminución de los niveles de violencia y las tasas de delincuencia, más allá de lo debatible de su eficacia, han generado incrementos en la población penitenciaria. Sin embargo, la inmensa mayoría de los países de la región no contaban, ni cuentan, con la infraestructura ni con los recursos humanos o técnicos necesarios en su sistema penitenciario para garantizar a las personas privadas de libertad un trato humano. Consecuentemente, dichos sistemas no están en condiciones de constituirse en herramientas efectivas para contribuir a la prevención de la violencia y el delito. Las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación con los derechos humanos directamente comprometidos en las políticas públicas de seguridad ciudadana imponen a éstos la responsabilidad de diseñar e implementar programas de adecuación de su normativa procesal-penal y de la infraestructura y asignación de recursos humanos y materiales de su sistema penitenciario, a los efectos de garantizar que la ejecución de las sanciones de privación de libertad dispuestas por la justicia competente se cumplirán respetando estrictamente los estándares internacionales en esta materia. La Comisión subraya muy especialmente que no es posible implementar planes o programas de prevención ni de efectivo control de la violencia y el delito si no se tienen en cuenta estos factores relacionados con el sistema penitenciario en el marco de la ejecución de una política pública sobre seguridad ciudadana.

²⁰⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 39/08 del 28 de agosto de 2008, "Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad concluye visita a Chile".

²¹⁰ CIDH, Comunicado de Prensa 39/08 del 28 de agosto de 2008, "Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad concluye visita a Chile".

D. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial

158. Los derechos al debido proceso y a las garantías judiciales están consagrados en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana y 8.1; y 25 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente. Artículo XXVI. Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas

Convención Americana - Artículo 8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia. Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Asimismo, estos derechos están consagrados en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal²¹¹; en los artículos 14 y 15 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹²; y el artículo 4(g) de la Convención de Belém do Pará²¹³, entre otros.

159. Los Estados Miembros deben prestar especial atención al cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto a la protección y garantía del derecho al debido proceso y a un

²¹¹ Artículo 10: "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal". Artículo 11: "1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito".

²¹² Artículo 14: "1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable. 4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. 6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país". Artículo 15: "1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional."

²¹³ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos".

juicio justo en oportunidad de implementar las acciones integradas a sus políticas de prevención y control de hechos violentos o delictivos. La Comisión observa con preocupación que este derecho se encuentra en forma recurrente en riesgo de ser vulnerado en la región, ya que es frecuente la aparición de corrientes de opinión que sostienen que estas garantías son un obstáculo para una adecuada investigación policial y judicial de hechos de violencia o de casos criminales. En algunas situaciones concretas, esas corrientes de opinión se han plasmado en reformas legales que constituyen claras violaciones a los compromisos internacionales de protección y garantía de los derechos humanos asumidos por los Estados Miembros.

160. La Comisión se ha manifestado oportunamente respecto a las protecciones procesales y sustantivas inherentes al derecho a las garantías judiciales, y reitera su posición en oportunidad de pronunciarse sobre los estándares que deben respetarse por el Estado en el momento de implementar políticas para enfrentar los problemas surgidos de hechos violentos y criminales. Del mismo modo, reafirma la necesidad de utilizar como marco de análisis respecto a los niveles de garantía y protección de este derecho el que proporcionan los principios fundamentales del derecho penal, reconocidos internacionalmente. Entre estos principios, la Comisión ha mencionado: el principio de presunción de inocencia; y los principios *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, y *non-bis-in-idem*. En este sentido, la Comisión recuerda que, conforme a los principios de legalidad y retroactividad incorporados en el artículo 9 de la Convención Americana y en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados deben abstenerse de incorporar en su ordenamiento interno tipos penales abiertos, legislando, por el contrario, en materia penal a partir de la definición precisa e inequívoca de los delitos y las sanciones que pueden recaer sobre los mismos²¹⁴.

161. Concretamente respecto al principio de presunción de inocencia, la Comisión estableció que "esta presunción puede considerarse violada cuando la persona es detenida preventivamente bajo acusación penal durante un período prolongado sin la debida justificación, debido a que esa detención se transforma en una sanción y no en una medida cautelar, lo que equivale a anticipar una sentencia"²¹⁵. Este aspecto fue ampliamente desarrollado por la Corte en varios pronunciamientos en los que elaboró criterios específicos para determinar en qué casos se verifica un período prolongado e injustificado de detención. Así, para la Corte

la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con el

²¹⁴ Convención Americana, Artículo 9: "Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello." Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 15: "1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional".

²¹⁵ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 223.

artículo 7(3) de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable²¹⁶.

162. Debe reiterarse que las medidas que los Estados Miembros tienen la obligación de adoptar para prevenir, disuadir y reprimir legítimamente los hechos violentos y delictivos deben desarrollarse dentro del marco que consagra el ordenamiento jurídico internacional sobre protección y garantía de los derechos humanos. En esa dirección, la Comisión ha señalado algunos estándares específicos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados en el momento de definir las herramientas normativas que se incorporarán a su política pública sobre seguridad ciudadana. El respeto de estos estándares, si bien son de exigencia general para cualquier modalidad o forma de delincuencia, adquieren especial relevancia en aquellas situaciones de intervenciones del Estado frente a la delincuencia organizada o compleja. Específicamente, la Comisión estima necesario recordar que

los procesos penales deben cumplir con los requisitos fundamentales de que nadie debe ser condenado por un delito, excepto sobre la base de la responsabilidad penal individual y con el corolario de este principio que prohíbe la responsabilidad penal colectiva (...)Sin embargo, esta restricción no impide el procesamiento de personas con base en elementos de la responsabilidad penal individual tales como la complicidad o la incitación, ni impide responsabilizar a una persona sobre la base de la doctrina claramente establecida de la responsabilidad superior²¹⁷.

Otro requisito que ha planteado reiteradamente la jurisprudencia interamericana tiene que ver con la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia²¹⁸. En este escenario, la Comisión ha llamado la atención sobre la creación de cortes o tribunales especiales que desplazan la jurisdicción que pertenece a las cortes ordinarias o tribunales judiciales y que no utilizan los procedimientos debidamente establecidos del proceso legal. Ello ha incluido en particular el uso de tribunales especiales, militares o comisiones militares *ad hoc* para procesar a civiles por delitos contra la seguridad en tiempos de emergencia, o para juzgar a miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en la presunta comisión de violaciones a los derechos humanos. La Comisión y la Corte Interamericana han condenado estas prácticas en vista de la falta de independencia de estos tribunales frente al Poder Ejecutivo y la ausencia de garantías mínimas del debido proceso y de un juicio justo en sus actuaciones²¹⁹.

163. Corresponde también hacer hincapié en la importancia de los mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuenta en casos que pueden involucrar la responsabilidad de miembros de las fuerzas policiales por abuso de autoridad, violencia o uso

²¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafos 67 a 70.

²¹⁷ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 227.

²¹⁸ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 230.

²¹⁹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 230.

desproporcionado de la fuerza. Éstos constituyen mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial que pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público. En consecuencia, los procesos deben ser tramitados y resueltos por autoridades independientes; los funcionarios o agencias directa o indirectamente involucradas en los hechos investigados no deben participar de la instrucción; y las víctimas deben tener la oportunidad de participar del proceso. En muchos países se los considera como mecanismos para investigar faltas propias de la disciplina policial y no se les reconoce su función como recurso frente a prestaciones inadecuadas del servicio público policial. Estas jurisdicciones tienden a excluir a las víctimas de la participación en el proceso por considerar que sus intereses son irrelevantes en términos de la institución policial. La Comisión considera que en estos casos también corresponde asegurar la participación de las personas afectadas cuando dichos procesos constituyan mecanismos de rendición de cuentas por abuso de la fuerza, detenciones arbitrarias u otras conductas que pueden vulnerar los derechos protegidos en la Convención Americana²²⁰.

164. También con respecto a estas condiciones o estándares mínimos, las acciones legítimas de los Estados dirigidas a enfrentar las amenazas de la violencia y el delito, no deben desconocer el derecho de toda persona acusada de un crimen de ser sometida a un juicio justo dentro de un plazo razonable; siendo debidamente notificada de los cargos que se le imputan y garantizando su derecho a la defensa, sea personal o mediante los servicios de un abogado de su elección, debiendo proporcionársele uno gratuito en el caso que no pueda acceder a los servicios de un profesional privado. La Comisión también reitera que estas garantías incluyen “el derecho a un tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa, a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y la obtención de la comparecencia, como testigos, de expertos y otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. Además, el acusado no puede ser obligado a prestar testimonio en su contra ni a declararse culpable, y debe otorgársele el derecho de apelar la sentencia ante una instancia superior y el derecho a un juicio público. En casos en que el acusado no entienda o no hable el idioma de la corte o el tribunal, debe ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete²²¹.”

165. Respecto al derecho a la protección judicial, los Estados incumplen sus obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos cuando el sistema de administración de justicia no se constituye en una herramienta eficaz y eficiente para atender las demandas de las víctimas de la violencia y el delito. La Comisión ha manifestado en relación con este punto que la adecuada administración de justicia es un elemento esencial para garantizar que las personas responsables de violaciones al derecho a la vida y otros derechos sean identificadas, declaradas responsables y castigadas. En virtud de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, los Estados partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos y a sustanciarlos conforme a las reglas del debido proceso legal, en el marco de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Tratado.

166. La relación de la seguridad ciudadana con el derecho a la protección judicial tiene que ver con el funcionamiento de un sistema de administración de justicia que brinde una respuesta rápida, eficaz y eficiente a las víctimas de la violencia y el delito. La Comisión ha hecho públicos

²²⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 68.

²²¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 235.

reiterados pronunciamientos con respecto a esta temática. Así, señaló en su momento que la administración de justicia en múltiples Estados de la región es otra área crítica:

(...) Las instituciones judiciales en muchos Estados carecen de los recursos mínimos y no hay acceso efectivo a la justicia para todos los sectores de la población consolidándose un peligroso sentimiento de impunidad que lleva a la gente a tomar muchas veces la justicia en sus propias manos. Los jueces y juezas, en muchas ocasiones, han continuado enfrentando inestabilidad en sus posiciones, incluyendo la remoción de sus cargos sin la protección de un debido proceso, y han sido amenazados al igual que fiscales, testigos y otras personas involucradas en la administración y procuración de justicia. Los Estados miembros deben adoptar las medidas para responder a amenazas de esta índole y asegurar la independencia y efectividad de sus instituciones judiciales²²².

A la vez, los Estados deben incorporar en su política pública sobre seguridad ciudadana, las previsiones necesarias, desde el punto de vista normativo y presupuestal, para brindar a todas las personas un servicio de administración de justicia de calidad. Entre otros aspectos, esto tiene que ver con la profesionalización de los jueces ya que la consolidación de una carrera judicial transparente y la consecuente estabilidad en el cargo en estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos constitucional y legalmente, son fundamentales para garantizar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y tiene efectos directos en el fortalecimiento del acceso a la justicia²²³.

167. La sensación de impunidad, presente en muchas regiones del hemisferio, se asocia también con los altos niveles de corrupción que impiden una adecuada administración de justicia, generando mayores niveles de temor e inseguridad frente a la violencia y al delito común y organizado, en especial en los grupos más vulnerables de la población. La Comisión se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre este fenómeno. En ese sentido, destacó que

el fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general (...), sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general (...) la corrupción del juez en un juicio específico socava la independencia de éste al decidir, y constituye eventualmente una violación del Estado (...) a la garantía de toda persona a ser juzgada por un juez independiente e imparcial, consagrada en el artículo 8. de la Convención Americana(...) La relación entre corrupción y derechos humanos también se ha enfocado desde la perspectiva de la discriminación(...) cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona, dado que ésta adquiere un status privilegiado en relación o otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y reciben por ello un trato discriminatorio²²⁴.

²²² Presentación del Informe Anual 2003 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, OAS CP/CAJP 2166/04 rev 1.

²²³ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, Venezuela, párrafo 164.

²²⁴ CIDH, *Informe Anual 2005*, Capítulo IV, Ecuador, párrafo 132.

168. Las dificultades en el acceso a la justicia en el caso de víctimas de delitos o de hechos de violencia son todavía más acuciantes en aquellos sectores de la población históricamente ubicados en situaciones de mayor vulnerabilidad, como los niños, las niñas y los adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente; y los migrantes y sus familias. Los Estados deben adoptar todas las previsiones a efecto de que todas las personas que habitan en su territorio puedan acceder en las mismas condiciones a la administración de justicia. Esta obligación asume especial relevancia en aquellos Estados del hemisferio cuya población es integrada por múltiples etnias, que a su vez representan diversas manifestaciones culturales y lingüísticas. En casos concretos de personas que debieron presentarse ante los tribunales de Estados plurilingües, sin que se les proporcionara el correspondiente traductor o intérprete, la Comisión ha manifestado que ello “constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público²²⁵”. Con respecto a la situación de las mujeres en la región, la Comisión ha advertido que

(...) una manifestación grave del ciclo de violencia contra la mujer es la impunidad en la cual quedan dichas violaciones a los derechos fundamentales de la mujer. Tanto las autoridades estatales como los representantes de la sociedad civil expresaron reiteradamente durante esta visita que la administración de justicia no ha respondido eficazmente a estos crímenes, lo que ha propiciado la impunidad y aumentado la sensación de inseguridad. La delegación durante esta semana quiso hacer la ruta que toda víctima de violencia debe hacer para acceder a la justicia. Nuestra constatación(...) es que al final, no se encuentra la justicia a la que se tiene derecho²²⁶.

E. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad

169. Este derecho está consagrado en los artículos V, IX y X de la Declaración Americana y en el artículo 11 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo V. “Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar. Artículo IX. “Toda persona tiene el derecho a la inviolabilidad de su domicilio”. Artículo X. “Toda persona tiene derecho a la inviolabilidad y circulación de su correspondencia”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos - Artículo 11. “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

²²⁵ CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 37.

²²⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004, párrafo 17.

Este derecho está incorporado también en el artículo 12 la Declaración Universal²²⁷; el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²²⁸; y el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño²²⁹.

170. El análisis de estos derechos abarcan diferentes tipos de situaciones, que pueden, a su vez, comprometer distintos grados de responsabilidad por parte de los Estados Miembros en cuanto a sus obligaciones negativas y a sus obligaciones positivas en la ejecución de sus políticas públicas sobre seguridad ciudadana. Uno de los aspectos que deben abordarse en forma prioritaria es el relacionado con los procedimientos policiales donde deben realizarse registros corporales sobre las personas detenidas; sobre las personas que visitan a familiares o allegados que se encuentran internados en centros de privación de libertad; o en el marco de protocolos generales de seguridad establecidos para prevenir la ocurrencia de determinadas formas de actos de violencia o hechos delictivos. En muchos países de la región, estos procedimientos han sido fuente permanente de abusos y violaciones a la dignidad de las personas que deben someterse a los mismos, en especial en aquellos casos donde están involucradas mujeres, niños, niñas o adolescentes.

171. La Comisión reconoce que en el marco de los procedimientos que deben realizar las fuerzas de seguridad del Estado para cumplir con sus cometidos institucionales, los registros corporales son parte de los procedimientos básicos de intervención. De un adecuado procedimiento de registro muchas veces depende la vida o la integridad física de terceras personas, del personal de los cuerpos de seguridad, e incluso de la misma persona sometida al registro. No obstante, debe advertirse que los procedimientos sobre registro corporal deben estar regulados con precisión mediante normas de jerarquía legal, que establezcan, además, las responsabilidades administrativas y penales de aquellos integrantes de las fuerzas de seguridad que actúen en violación del marco jurídico establecido a esos efectos. El personal de las fuerzas de seguridad debe, por otra parte, recibir formación específica y continua respecto a la forma como deben realizarse estos procedimientos, a la vez que los Estados Miembros deben actualizar, en forma permanente, el equipamiento y los recursos técnicos disponibles, de forma tal que permitan la realización de este tipo de registro de la forma menos invasiva posible.

172. En todo caso, y como criterios generales, las normas internas de los Estados Miembros deben limitar el registro personal exclusivamente a aquellas situaciones en que sea estrictamente necesario su ejecución, en función del cumplimiento a medidas de resguardo para garantizar la seguridad de cualquier persona involucrada en un procedimiento policial. El personal encargado de ejecutar el registro deberá tomar las medidas necesarias para evitar cualquier tipo de situación que pueda vulnerar el derecho a la intimidad o a la dignidad de la persona sometida al procedimiento de registro. Siempre una persona deberá ser registrada por un agente estatal de su mismo sexo. En el caso que el personal policial cuente con motivos fundados para sostener que por

²²⁷ "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."

²²⁸ "1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques." Ver también Observación general 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia y la protección de la honra y la reputación. Adoptada durante el 32 período de sesiones. 1988. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

²²⁹ "1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. 2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques."

razones de seguridad el registro corporal hace necesario desnudar a una persona, deberá solicitar en forma previa la orden judicial correspondiente y ejecutarla en presencia de un profesional de la salud.

173. En cuanto a los registros de bultos, bolsos, valijas, o similares que una persona lleve consigo, así como al registro respecto a diferentes medios de transporte individual o colectivo, las normas internas de los Estados deben establecer procedimientos claros y regulares que eviten cualquier forma de abuso o trato discriminatorio por parte de los agentes de autoridad encargados de llevarlos a cabo. En todo caso, el registro de los objetos que llevan consigo las personas, debe realizarse preferentemente en privado, teniendo el máximo cuidado de no afectar la dignidad, el decoro ni la privacidad de las mismas. Estos procedimientos deben evitar, a la vez, cualquier forma de acto de corrupción, por lo que deben ser de amplio conocimiento por parte de las personas involucradas en los mismos, como forma de garantizar la transparencia y legalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. En todo caso, debe ponerse a disposición de las personas que han sido objeto de estas formas de registro, los procedimientos rápidos y sencillos que permitan reclamar ante cualquier situación que puede constituir una irregularidad o un caso de abuso de autoridad.

174. Como se ha reiterado en este informe, los Estados Miembros, en la ejecución de las acciones comprendidas en las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, que tienen como objetivo prevenir, y en su caso reprimir lícitamente los hechos violentos o delictivos, pueden disponer medidas que impliquen restricciones o limitaciones al ejercicio de algunos derechos humanos, siempre a partir del criterio establecido por la Corte, en cuanto a que dichas restricciones o limitaciones deben responder exclusivamente a las "justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención"²³⁰. Del mismo modo, y como ya se ha mencionado en este informe también citando los estándares establecidos por la Corte en esta materia, cualquier restricción o limitación al ejercicio de un derecho debe ser establecida por ley, en sentido formal y en sentido material²³¹. En el caso de la inviolabilidad de la correspondencia, o de las comunicaciones en un sentido amplio, la Corte ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. Aunque las conversaciones telefónicas no se encuentran expresamente previstas en el artículo 11 de la Convención, se trata de una forma de comunicación que, al igual que la correspondencia, se encuentra incluida dentro del ámbito de protección del derecho a la vida privada²³². La Corte también ha señalado al respecto que el artículo 11 de la Convención prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias.

175. Sin perjuicio de ello, la Comisión entiende razonable que los Estados puedan dictar normas internas que, en determinadas circunstancias excepcionales, y teniendo en cuenta los estándares ya señalados, limiten o restrinjan el ejercicio de este derecho. En esa dirección, y específicamente en lo que hace a las acciones de las autoridades públicas para prevenir y perseguir hechos delictivos, en especial aquellos vinculados a la criminalidad organizada o compleja, la posibilidad de intervenir las comunicaciones resulta, en muchas ocasiones, una herramienta esencial para que las investigaciones policiales o judiciales tengan un resultado exitoso. El actual desarrollo global de las comunicaciones, y el acceso a las mismas por parte de las organizaciones criminales,

²³⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párrafos 66 y 67.

²³¹ Corte I.D.H., *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párrafo 38.

²³² Corte I.D.H., *Caso Santander Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentencia de 26 de enero de 2009, Serie C, No. 193, párrafo 55.

obliga a los Estados a actualizar permanentemente sus recursos tecnológicos para cumplir adecuadamente su deber de garantía respecto a los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana. No obstante, y a los efectos de impedir restricciones o limitaciones que vulneren las obligaciones asumidas por los Estados en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, éstas deben establecerse respetando determinados criterios. En primer lugar, estar justificadas en la necesidad de proteger los derechos humanos de terceras personas y el interés general en una sociedad democrática; en segundo lugar, y como ya se ha señalado reiteradamente, ser establecidas mediante una ley, en sentido formal y material; y, en tercer lugar, estar sometidas en forma permanente a la decisión del juez competente, en cuanto a la instalación, mantenimiento y levantamiento de la medida.

176. Las intervenciones de las fuerzas de seguridad estatales en el hemisferio han vulnerado, en múltiples ocasiones, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, especialmente en sectores de la población más desfavorecidos desde el punto de vista social o económico, o sometidos históricamente a tratamiento discriminatorio debido a su origen étnico o racial. Refiriéndose al efecto de los cateos o allanamientos ilegales sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio, la Comisión ha señalado que

este derecho, además de operar como una garantía del derecho a la privacidad, es una garantía del debido proceso, en tanto establece un límite legal a la recolección de la prueba incriminatoria de un individuo imputado de un delito. Para el caso que se realice el allanamiento de un domicilio incumpliendo con los procedimientos constitucionales apropiados, tal garantía impide que la prueba obtenida sea valorada en una decisión judicial posterior. De este modo, en la práctica opera como una regla de exclusión de la evidencia obtenida ilegalmente²³³.

En consecuencia, la Comisión estima que es un deber de los Estados Miembros, no solamente dictar las disposiciones de derecho interno que regulen con claridad los límites del accionar de las fuerzas policiales en esta materia, sino capacitar adecuadamente a sus integrantes a los efectos de dotarlos de los conocimientos y las herramientas operativas necesarias para desarrollar procedimientos de investigación y control de hechos violentos y delictivos, sin afectar ilícitamente el ámbito de intimidad y seguridad personal y familiar de los individuos constituido por el espacio definido como morada o domicilio.

177. No obstante, la garantía de la inviolabilidad del domicilio y de los papeles privados cede cuando existe una orden de allanamiento fundada extendida por una autoridad judicial competente donde se establecen las razones de la medida adoptada y donde constan el lugar a allanarse y las cosas que serán objeto de secuestro. La jurisprudencia de la Corte Interamericana se complementa con la identificación de otros elementos esenciales, que permiten determinar la licitud de una medida que limite o restrinja el ejercicio de este derecho. En esa dirección, el Tribunal ha expresado que

El derecho a la vida privada no es un derecho absoluto y, por lo tanto, puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin

²³³ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 97.

legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática²³⁴.

Estos criterios deben adoptarse como estándares mínimos que deben ser respetados por los Estados Miembros en el momento de disponer el marco jurídico interno y ordenar las operaciones policiales necesarias para desarrollar los planes y programas contenidos en sus políticas sobre seguridad ciudadana, con el objetivo de garantizar y proteger adecuadamente los derechos humanos directamente comprometidos ante situaciones de violencia o hechos delictivos.

178. La Comisión, compartiendo en consonancia con el criterio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, subraya expresamente que la práctica de disponer cateos o registros domiciliarios por orden de autoridades administrativas es absolutamente incompatible con el ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos, ya que la regla en estos casos es la orden emitida por la autoridad judicial competente. Excepcionalmente, y “con arreglo a las estipulaciones del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el terreno penal la irrupción de las autoridades en un recinto resguardado por la inviolabilidad domiciliaria sólo puede darse sin mandamiento judicial cuando en aquel lugar hay una situación de flagrancia o es inminente la consumación de una conducta punible. De no darse cualquiera de esas dos hipótesis, el allanamiento extrajudicial constituye una de las injerencias arbitrarias prohibidas por uno y otro instrumento”²³⁵.

179. Es necesario que las normas internas de los Estados Miembros establezcan claramente la diferencia entre los conceptos de allanamiento con fines de aprehensión y allanamiento con fines de registro o cateo. Siguiendo el ya citado pronunciamiento de la OACNUDH, puede distinguirse desde el punto de vista jurídico el allanamiento con fines de detención o aprehensión, (para el que no siempre se requiere orden judicial, ya que, puede tratarse, por ejemplo, de una situación de flagrancia) que es aquél que “busca privar de la libertad a personas contra las cuales se dictó una orden de captura, o a personas que se acogieron al recinto domiciliario mientras eran perseguidas por los agentes de la autoridad tras sorprendérseles al cometer una infracción penal, o a personas que están cometiendo un hecho punible en el interior de ese recinto”²³⁶. Por su parte, el allanamiento con fines de registro o cateo (para el que en todo caso se requiere orden judicial en el marco de un proceso de investigación de hechos delictivos) busca examinar el domicilio o morada con el objetivo de encontrar objetos con relevancia penal que puedan encontrarse en ese lugar²³⁷.

180. En conclusión, para la Comisión, en la misma línea argumental asumida en los párrafos anteriores, de acuerdo a los estándares internacionales, en el marco de las medidas que pueden disponer los Estados Miembros para prevenir, y, en su caso, reprimir lícitamente los hechos

²³⁴ Corte I.D.H., *Caso Santander Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentencia de 26 de enero de 2009, Serie C, No. 193, párrafo 53.

²³⁵ Naciones Unidas, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia: “Prevención y lucha contra el terrorismo: los límites de la actividad antiterrorista del Estado”. Pronunciamiento del Director de la Oficina de la OACNUDH en Colombia, Sr. Amerigo Incalcaterra, del 27 de julio de 2004. Disponible en [Http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=44&cat=24](http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=44&cat=24). Ver también Folleto Informativo No. 32 “Los Derechos Humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, página 49.

²³⁶ *Idem*.

²³⁷ *Idem*.

delictivos, solamente puede procederse a una medida de allanamiento sin previa orden judicial en las siguientes circunstancias: "(1) Para privar de la libertad al delincuente sorprendido al momento de cometer conducta punible (o sorprendido e identificado o individualizado en dicho momento) que, viéndose perseguido por los agentes de la autoridad, se refugia en domicilio propio o ajeno; (2) Para impedir que un delito se siga ejecutando en lugar no abierto al público. Desde luego, no es contrario a los pactos internacionales el hecho de que en ciertos casos de excepción, previstos taxativamente en la ley policiva, se cumplan allanamientos sin orden judicial por razones de imperiosa necesidad ajenas a la preceptiva penal (por ejemplo, para extinguir en cierta casa un incendio, o para remediar una inundación en sus habitaciones)"²³⁸. Estos criterios necesariamente tienen que incorporarse en forma clara y precisa en las normas internas de los Estados Miembros a los efectos que el personal de las fuerzas de seguridad cuente con un marco de actuación definido que contribuya a evitar procedimientos irregulares que redunden en violaciones al derecho a la intimidad y la privacidad, específicamente en su dimensión relativa a la inviolabilidad del domicilio²³⁹.

181. La Comisión señala expresamente que en aquellas circunstancias excepcionales identificadas anteriormente en que se considera procedente una medida de allanamiento o cateo sin previa orden de la autoridad judicial, los agentes de las fuerzas de seguridad a cargo de los procedimientos deben comunicar de inmediato la realización de la misma al juez competente. Complementariamente, se considera imprescindible que las normas que regulan la actuación policial en los Estados Miembros incorporen los mecanismos disciplinarios y las sanciones administrativas correspondientes en aquellos casos en que los funcionarios policiales actuantes ejecutaron este tipo de medidas con abuso o desviación de poder, sin perjuicio de las consecuencias penales que tal conducta pueda aparejar para los responsables.

F. Derecho a la libertad de expresión

182. El derecho a la libertad de expresión se encuentra recogido en el artículo IV de la Declaración Americana y en el artículo 13 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ Los criterios adoptados por la OACNUDH son formulados de manera similar por la moderna doctrina regional. En ese sentido, se sostiene que "habremos de partir (...) de algunos presupuestos fundamentales. En primer lugar, aquel según el cual los derechos fundamentales no son absolutos y, por tanto, pueden ceder ante bienes o valores constitucionalmente protegidos. En segundo lugar, que al partir de que todo ordenamiento jurídico es un sistema extremadamente concatenado, se debe abordar su interpretación desde una perspectiva sistemática (...). Finalmente, al tamiz de la teoría de los límites inmanentes de los derechos fundamentales, es dable aceptar que, en situaciones excepcionales, algunos derechos pueden ceder: ora para proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos. A nadie escapa que existen situaciones especiales que conllevan razones de carácter humanitario, donde está en juego la vida o la integridad de las personas, incendios, accidentes domésticos, etc., que habilitan o, es más, obligan a las autoridades a ingresar para brindarles socorro. A estas circunstancias excepcionalísimas, empero cotidianas, se agregan aquellas sustentadas en razones de necesidad y urgencia insitas en los casos de flagrancia. Véase el caso más claro de que se esté en presencia de un delito que se está cometiendo en la propia vivienda; violencia doméstica; delitos sexuales, etc., o de quien, perseguido con los efectos del delito se introduce en su vivienda, de la cual es posible evadirse si no se actúa en forma inmediata. Sin duda en estos casos entran en colisión los derechos del imputado, pero también los de la víctima, que igualmente son objeto de protección constitucional". Perciballe, Ricardo, *Sistema de garantías constitucionales*, Montevideo, 2006, páginas 202 a 205.

Convención Americana, artículo 13 - 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Asimismo, el derecho a la libertad de expresión se consagra también en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴⁰; en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴¹; y el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁴².

183. La política pública sobre seguridad ciudadana caracterizada en este informe requiere, tanto en sus fases de diseño, como de implementación y, en especial, de evaluación, de la producción, sistematización y difusión de información calificada por parte de las autoridades estatales. Sin un adecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación, es imposible sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo de política de seguridad ciudadana, básicamente democrático y desarrollado fundamentalmente con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población. La ausencia de indicadores confiables, contruidos a partir de elementos técnicos,

²⁴⁰ "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

²⁴¹ 1. "Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

²⁴² "1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas".

ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad, genera las condiciones para la manipulación de la opinión pública. Esto puede verificarse tanto por parte de sectores de gobierno, que ocultan o distorsionan información esencial sobre aspectos relevantes relacionados con la seguridad ciudadana, como por parte de grupos de interés político o corrientes de opinión, que aprovechan los vacíos de información objetiva para incrementar la sensación de inseguridad de la población, y así promueven modelos represivos que solamente favorecen la intolerancia, la estigmatización y, con ellas, el aumento de la exclusión y la desintegración de las sociedades de la región. La producción y difusión de información confiable sobre asuntos relativos a la política de seguridad ciudadana constituye una obligación positiva del Estado para la protección y garantía de los derechos humanos comprometidos especialmente en esta materia.

184. La Comisión destaca especialmente que sin acceso a información de calidad, no es posible favorecer espacios para la participación ciudadana, y con ello, avanzar en la consolidación de la democracia. Esta afirmación, si bien es de total aplicación a la totalidad de los temas que tienen que ver con la calidad de vida de las personas que viven en la región y con la permanente construcción de niveles más desarrollados de ciudadanía democrática, tiene especial significación respecto a los problemas vinculados con la violencia y el delito, debido a su creciente incidencia en la agenda pública de los países del hemisferio. Como ya ha expresado la Comisión, esto obliga a los Estados Partes a "(...) garantizar el derecho efectivo de acceso a la información en poder del Estado con el fin de promover la transparencia de la gestión pública y afianzar la democracia"²⁴³. Entre otros temas que requieren especial atención en cuanto a la producción y difusión de información oportuna y confiable se encuentran los procedimientos de elaboración de los presupuestos nacionales relativos a la política pública sobre seguridad ciudadana.

185. Las autoridades estatales tienen el deber de informar con transparencia, en forma permanente, acerca de los indicadores que se adoptan para asignar los recursos a las diferentes instituciones públicas con competencia en la política sobre seguridad ciudadana. En forma complementaria, deben hacerse públicos los indicadores de gestión, que permiten determinar si el gasto y la inversión en materia de seguridad ciudadana se realiza de acuerdo a los objetivos determinados, y a la vez, cuales son los mecanismos dispuestos para establecer ajustes o correctivos frente a los problemas de ejecución que se verifican en función de esos mismos indicadores. Aun en aquellos temas puntuales, donde excepcionalmente, y para garantizar la eficacia de las intervenciones del Estado en la prevención y el control de la violencia y el delito, no sea posible hacer público algún tipo de información en determinado momento, deben establecerse los mecanismos de control parlamentario de la gestión de estos rubros presupuestales, a la vez que regularse los procedimientos judiciales que oportunamente permitirán a un juez decidir, en definitiva, respecto a si se mantiene o no la clasificación como reservada de esa información²⁴⁴. Lo anterior debe analizarse

²⁴³ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, Capítulo VI, párrafo 489, subpárrafo 6. Sobre el punto, ver también el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Expresión, Consejo de DDHH, A/HRC/11/4, del 30 de abril de 2009, párrafos 59 y 60 sobre desregulación y "máxima divulgación". Asimismo ver Informe del Relator Especial, relativo al tema difamación, Consejo de DDHH, A/HRC/7/14, del 28 de febrero de 2008, párrafo 79.

²⁴⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 91. "El artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las circunstancias en las que los Estados pueden denegar el acceso público a información sensible y cumplir no obstante con sus obligaciones según el derecho internacional. A este respecto, la Convención establece que las restricciones deben estar expresamente definidas en la ley y deben ser "necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". De este principio se deriva que las excepciones deben estar establecidas en la legislación, que habrá de ser detenidamente redactada y ampliamente divulgada, y aprobada por mecanismos formales establecidos en los sistemas jurídicos. La Corte Interamericana decidió en 1985 que las limitaciones a los derechos que otorga el artículo 13 "deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a

Continúa...

en el contexto del principio general ya proclamado en anteriores oportunidades por la Comisión, en cuanto a que "(...) debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de la institución democrática, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales e interpretadas restrictivamente"²⁴⁵.

186. La producción y difusión de información por parte de las autoridades públicas debe atender especialmente la situación de aquellos sectores de la población más vulnerables en lo que se relaciona con la prevención de la violencia. Debe alcanzar en forma prioritaria a la situación de las mujeres, la población afro-descendiente e indígena, a las personas migrantes, y a los niños, niñas y adolescentes. En este último caso, la Comisión comparte que los Estados deben

mejorar sus sistemas de reunión de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, informar a la policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños. (Construir) (...) indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilan, analizan y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo tiempo. (Elaborar) (...)un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en entornos en los que se produce esa violencia (...)²⁴⁶.

187. Por otra parte, las autoridades estatales deben producir información de calidad a los efectos de planificar adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas policiales, de forma tal de favorecer las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo, a la vez que generando las condiciones para un aprovechamiento más racional y equilibrado de los recursos humanos y materiales. El diseño y mantenimiento actualizado de indicadores confiables sobre los diferentes factores posibilitadores de hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, pieza clave de cualquier política pública. En este sentido, la Comisión comparte que

La policía, para la realización adecuada de su labor, debe contar con información adecuada, que le permita una mejor definición de prioridades y focalización de sus intervenciones, así como para ser referentes objetivos para la evaluación de los resultados de sus acciones. Por ello los cuerpos de policía deben garantizar, en el ámbito de lo que les es propio, la existencia de información suficiente, confiable, verificable, comparable y auditable. A estos efectos, es necesario que las fuerzas de policía desarrollen acciones de fomento de confianza con la población, simplificación de trámites y procedimientos, así como campañas para fortalecer la conciencia ciudadana sobre la importancia de la denuncia de los hechos delictivos. Los cuerpos de policía deben estar debidamente capacitados y dotados de recursos para el recojo, procesamiento, sistematización, uso profesional y difusión de la estadística sobre el delito y de los resultados de sus intervenciones. Las policías deben cooperar con los observatorios de violencia públicos y privados que centralizan información de distintas fuentes y, a la vez,

...continuación

través de los cuales se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse".

²⁴⁵ CIDH, *Informe Anual 2004*, Capítulo V, párrafo 303.

²⁴⁶ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro", Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 107.

beneficiarse de sus hallazgos. La formación de los miembros de los cuerpos de policía debe contemplar pedagogías que promuevan específicamente la sistematización y evaluación de la experiencia policial en la producción y usos de la información²⁴⁷.

188. El funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito en la región se ha constituido en una experiencia relevante a los efectos de promover las acciones que favorezcan las acciones de los Estados Miembros para proteger y garantizar el derecho a buscar, recibir y difundir información de calidad sobre asuntos relacionados con la seguridad ciudadana. Este tipo de instrumento permite recoger información fiable, clasificarla, analizarla, construir indicadores objetivos, realizar mediciones y comparaciones con la situación relevada en otras zonas o regiones de cada país o en diferentes países, y medir el impacto de las políticas públicas para prevenir y controlar la violencia y el delito. Del mismo modo, el funcionamiento de los observatorios permite identificar y dar seguimiento a los programas o proyectos que llevan adelante diferentes organizaciones no gubernamentales, comunitarias o sociales, dirigidos a prevenir las situaciones de violencia y delincuencia en diferentes países de la región; comparar sus resultados y reproducir experiencias positivas de trabajo. Pero, para la Comisión, el principal papel de los observatorios, que pueden funcionar en el ámbito público; privado o a través de mecanismos mixtos o asociativos, consiste en contribuir a identificar el nivel real de amenaza a los derechos humanos comprometidos frente a situaciones de violencia o hechos delictivos. La producción y difusión de información confiable permite identificar con precisión los niveles de inseguridad objetiva y de inseguridad subjetiva en la sociedad, lo que permite abordarlas adecuadamente y evitar el que el temor sea infundido en forma irresponsable o intencional. Los medios masivos de comunicación de propiedad pública o privada tienen, a juicio de la Comisión, la enorme responsabilidad de difundir en forma responsable, objetiva y amplia, este tipo de información.

189. La Comisión se ha manifestado en reiteradas oportunidades respecto a la acción de *hábeas data*, extremo que adquiere especial relevancia al analizarse el impacto de las medidas que pueden adoptar los Estados de la región sobre el derecho a la libertad de información en el marco de su política sobre seguridad ciudadana. En este sentido, la Comisión ha diferenciado los conceptos de "acceso a la información" y de "*hábeas data*":

El concepto de "acceso a información" muchas veces se confunde con el concepto de "hábeas data". La CIDH ha entendido que "acceso a información" se refiere a la información en el poder del Estado que debe ser pública. Una acción de *hábeas data* tiene que ver con el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma y a modificar, anular o rectificar esta información cuando sea necesario (...) toda persona tiene el derecho a conocer la información de inteligencia que se haya recogido a su respecto, inclusive, y sobre todo, cuando no existe un proceso penal basado en esa información²⁴⁸.

²⁴⁷ "50 Recomendaciones sobre la Policía que necesitan América Latina y el Caribe: un aporte de la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil", documento presentado en las Consultas Sub-Regionales realizadas durante el proceso de preparación de este informe, Principio No. 26.

²⁴⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafos 87 y 88. La Comisión ha definido también las características de la acción de *hábeas data* como "(...) 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad; 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles, falsos, tendenciosos o discriminatorios; y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *hábeas data* como mecanismo de fiscalización".

En todo caso, las medidas legítimas que los Estados Miembros adopten para prevenir y reprimir lícitamente los hechos violentos y delictivos no deben vulnerar el derecho de una persona a conocer, mediante una acción rápida y eficaz, la información que las autoridades competentes tienen sobre ella.

G. Libertad de reunión y asociación

190. La libertad de reunión se encuentra consagrada en los artículos XXI de la Declaración Americana y 15 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXI: Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Convención Americana - Artículo 15: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Este derecho también está recogido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal²⁴⁹; y en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵⁰.

191. Respecto a la libertad de asociación, el Sistema Interamericano la recoge en los artículos XXII de la Declaración Americana y 16 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXII: Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden

Convención Americana - Artículo 16(1)". Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.(2). El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. (3). Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

²⁴⁹ "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas".

²⁵⁰ "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

Asimismo, el derecho de asociación está contemplado en el artículo 20 de la Declaración Universal²⁵¹; en el artículo 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos²⁵²; en el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁵³; y en el artículo 4 de la Convención de Belém do Pará²⁵⁴.

192. La Comisión entiende necesario pronunciarse sobre las responsabilidades de los Estados Miembros respecto a la garantía y protección de los derechos de asociación y reunión pacíficas, en principio a partir de las líneas de acción contenidas en las medidas legislativas y en las prácticas y procedimientos de las instituciones que integran sus sistemas de seguridad ciudadana, dirigidas a prevenir y controlar la violencia social. En el caso de los derechos de reunión y asociación, pueden identificarse claramente obligaciones de tipo negativo y obligaciones de tipo positivo a cargo del Estado. La Comisión ha indicado que

(...) la protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas²⁵⁵.

Históricamente en la región, la falta de un debido cumplimiento a ambas clases de obligaciones ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que, no solamente se afecta seriamente el ejercicio del derecho de reunión, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal.

193. Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria. En el mismo sentido, las fuerzas policiales requieren contar con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucran grandes

²⁵¹ "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

²⁵² "1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías".

²⁵³ "1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás".

²⁵⁴ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) h. el derecho a libertad de asociación".

²⁵⁵ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrafo 259.

concentraciones de personas, a los efectos de generar las condiciones para que estos eventos puedan desarrollarse en el marco de las normas establecidas y sin afectar el ejercicio de otros derechos humanos. El Estado tiene la obligación de proporcionar a sus fuerzas policiales el equipamiento, y recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales adecuados para intervenir en estas circunstancias. En todo caso, las fuerzas policiales deben recibir el entrenamiento y las órdenes precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho. La Comisión ya señaló en su oportunidad que

la función legítima de los cuerpos de seguridad es proteger a los manifestantes pacíficos y garantizar la seguridad pública actuando con completa imparcialidad con relación a todos los ciudadanos (...), sin importar su filiación política o el contenido de sus manifestaciones. (...) En el derecho internacional y en la propia Constitución Nacional, la actuación de los cuerpos de seguridad en los sistemas democráticos debe responder exclusivamente a los intereses de la sociedad en su conjunto, no a determinadas parcialidades políticas. Es decir, la Policía, en el ejercicio de sus funciones públicas, no debe proteger partidos o movimientos políticos, por masivos que ellos sean, de otros similares que los confrontan o interpelan²⁵⁶.

194. En forma complementaria, es necesario advertir que las fuerzas policiales deben adoptar todas las previsiones necesarias a los efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión. En principio, el reconocimiento del derecho de reunión parte de la base de que éste debe ejercerse en forma pacífica, esto es, sin afectar el ejercicio de los derechos humanos de otras personas o grupos de personas que conviven en una misma sociedad. La Comisión se ha referido a este punto al analizar un caso concreto en que “observó que el nivel de las agresiones y violencia desatadas por los manifestantes en distintos puntos de la ciudad, en abierta amenaza contra la seguridad pública, sumado a la falta de intervención del cuerpo policial, provocaron un fundado sentimiento de indefensión en la sociedad (...). La CIDH considera que las omisiones del Estado en el control del orden público constituyen un claro incumplimiento de su deber de protección de las personas bajo su jurisdicción”²⁵⁷. En este caso específicamente la Comisión valoró positivamente la destitución del director de las fuerzas policiales “como consecuencia de la falta de intervención policial en el control de las manifestaciones violentas”²⁵⁸.

195. En la dinámica propia al funcionamiento de una sociedad democrática, el Estado debe desarrollar una permanente tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos muchas veces enfrentados o contrapuestos. Como se ha señalado ya reiteradamente en este informe, el ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado o limitado por parte del Estado en ciertas circunstancias, y siempre a partir del respeto de los estándares establecidos en el marco del Sistema Interamericano. Como ya ha sostenido la Comisión

(...) además de las regulaciones establecidas por ley, el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (...) La Comisión reitera que los derechos de reunión y manifestación pacífica se encuentran protegidos por la Convención

²⁵⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, párrafos 301 y 302.

²⁵⁷ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrafo 104.

²⁵⁸ *Idem*.

Americana y, por lo tanto, toda medida adoptada por el Estado que pudiera restringir el ejercicio de tales derechos debe no solamente estar establecida previamente en una ley, sino además ser estrictamente necesaria cuando las circunstancias lo ameriten, y en todo caso ser proporcional al fin que se pretende lograr²⁵⁹.

De acuerdo a los criterios elaborados por la doctrina especializada en la región, se acepta que los derechos humanos soportan ciertos límites a su ejercicio, siempre y cuando para ello confluyan una serie de condiciones y circunstancias que son inherentes a un Estado Democrático de Derecho. En esta dirección, se señala que la interpretación de esas limitaciones deben ser objetiva, entendiéndose por este concepto toda aquella limitación que "correlacione la libertad personal con la igualdad, con la solidaridad, con el bienestar común (...)". Tales limitaciones "no pueden exceder el margen de lo razonable, es decir, no pueden desconocer, no pueden destruir o alterar el derecho limitado"²⁶⁰.

196. La Comisión se ha pronunciado sobre las limitaciones al ejercicio del derecho a reunión, estrictamente necesarias para garantizar el interés general y el funcionamiento de una sociedad democrática. En esa dirección, subrayó que

el artículo 15 de la Convención Americana protege el derecho de reunión pacífica y sin armas y establece que tal ejercicio sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (...) La Comisión considera que los Estados pueden regular el uso del espacio público fijando por ejemplo requisitos de aviso previo, pero dichas regulaciones no pueden comportar exigencias excesivas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho (...) Asimismo, la Comisión se ha referido a que la detención de participantes en manifestaciones pacíficas atenta contra la libertad de reunión²⁶¹.

La Comisión considera que los Estados deben establecer criterios claros, con la debida difusión para conocimiento de la población, respecto a los mecanismos de coordinación y comunicación entre las autoridades y las personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas, a los efectos de brindar las mayores facilidades para el ejercicio del derecho de reunión, y limitar el efecto que pueden tener sobre el goce de los derechos de otros integrantes de la misma comunidad, que igualmente merecen ser garantizados y protegidos por el Estado²⁶².

²⁵⁹ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, Venezuela, párrafos 260 y 268.

²⁶⁰ Bidart Campos, Germán J. *Teoría General de los Derechos Humanos*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1991.

²⁶¹ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafos 55 y 56.

²⁶² CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 58. A título de ejemplo, la Comisión ha citado la posición del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cuanto a que "el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho de reunión). Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, no se puede impedir una manifestación porque se considera que es probable que ésta va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual".

197. En relación con la efectiva protección y garantía del derecho de reunión en el hemisferio, en su relación específica con la necesidad de compatibilizar su ejercicio con las obligaciones del Estado respecto a la prevención de situaciones de violencia y al mantenimiento de las condiciones que hagan posible la convivencia en una sociedad democrática, la Comisión ha abordado la protesta social desde la perspectiva jurídico-penal. Este fenómeno, que en algunos ámbitos se ha definido como la “criminalización de la protesta social”, tiene implicancias directas sobre las obligaciones internacionales de los Estados. La Comisión ha manifestado que

resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática²⁶³.

198. La Comisión reafirma que las autoridades estatales tienen la obligación de prevenir y, en su caso, controlar cualquier forma de conducta violenta que vulnere los derechos de cualquier persona bajo su jurisdicción. El derecho de reunión, tal como se ha definido en el plano internacional y en los ordenamientos jurídicos internos de rango constitucional en los países de la región, tiene como requisito identificador el de ejercerse de manera pacífica y sin armas. La Comisión reconoce que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse. La Comisión ha señalado, además, la íntima relación entre el derecho de reunión y la libertad de expresión, al afirmar que “(...) en el momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”²⁶⁴.

199. En este mismo sentido, la Comisión también ha reconocido que

los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias; su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos²⁶⁵.

²⁶³ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrafo 266. La Comisión cita la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párrafos 96 a 98.

²⁶⁴ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005*, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”.

²⁶⁵ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005*, Capítulo V, “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”.

En este escenario, sin dudas complejo, los Estados Miembros deben adoptar las decisiones pertinentes que favorezcan el normal equilibrio entre el ejercicio de los diferentes derechos a ser protegidos y garantizados.

200. Asimismo la Comisión indicó que

(...) el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (...) Por su parte, el accionar de agentes estatales no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que deben implementarse en estos contextos deben contemplar las medidas de desconcentración más seguras y menos lesivas para los manifestantes

(...). Como corolario de este razonamiento, la Comisión reitera que, al disponer los procedimientos para garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos con la seguridad ciudadana frente a situaciones de violencia social que pueden amenazarlos o afectarlos, las autoridades tienen que manejar en forma razonable y proporcional las diferentes respuestas que los ordenamientos jurídicos internos ofrecen, siempre teniendo en cuenta los estándares internacionalmente aceptados respecto a las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos²⁶⁶.

201. La Comisión ha señalado que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias y que deben establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En este sentido, la Comisión ha recomendado las siguientes medidas: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los

²⁶⁶ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrafos 260 y 261.

mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo²⁶⁷.

202. Las obligaciones de los Estados miembros en relación con los derechos de asociación y reunión en su vinculación con la seguridad ciudadana, también deben considerarse respecto un aspecto tradicionalmente relegado en la región: el ejercicio de la libertad sindical por parte de los funcionarios y funcionarias que integran las fuerzas policiales. La mayoría de las normas que rigen la actividad de los cuerpos de seguridad prohíben la constitución de sindicatos y consideran como falta grave o gravísima cualquier forma de asociación con fines reivindicativos profesionales. En los últimos años, en algunos países de la región esta tendencia comenzó, no sin dificultades, a revertirse, y hoy se desarrollan procesos de adecuación normativa y de regularización de prácticas de acción sindical que tienen como objetivo establecer un sistema de relaciones laborales racional y adecuado a las normas internacionales en la materia.

203. En principio las restricciones al derecho de huelga de los miembros de la Fuerza Pública y el derecho de constituir organizaciones sindicales, no vulnera lo establecido en el artículo 9 del Convenio Internacional del Trabajo No. 87²⁶⁸; el artículo 16 de la Convención Americana; el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶⁹; o el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales²⁷⁰. La Comisión entiende el tema

²⁶⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, párrafo 68.

²⁶⁸ "1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio. 2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio".

²⁶⁹ "1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías".

²⁷⁰ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. 2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado. 3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías".

debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados.

204. Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, la Comisión cree necesario manifestar que los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario. Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población. En consecuencia, la Comisión considera adecuado que esos símbolos se utilicen exclusivamente cuando los integrantes de las fuerzas de seguridad se encuentran cumpliendo las funciones de agentes del Estado, con las implicancias, respecto a facultades y deberes, que esa condición genera.

H. Derecho a participar en los asuntos de interés público

205. Este derecho aparece regulado en el artículo XX de la Declaración Americana y en el artículo 23 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XX de la Declaración Americana: Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Convención Americana - Artículo 23: 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

También se consagra este derecho en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como el artículo 21 de la Declaración Universal²⁷¹; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos

²⁷¹ "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Civiles y Políticos²⁷²; la Declaración Universal sobre Derechos del Niño²⁷³; y artículo 4 de la Convención de Belém do Pará²⁷⁴.

206. El diseño, implementación y evaluación de la política pública sobre seguridad ciudadana involucra la interacción de varios derechos cuyo goce debe ser garantizado por el Estado. En este ámbito pueden ubicarse las obligaciones de los Estados Partes respecto a la libertad de asociación, ya analizadas en el cuerpo de este informe, como también, a partir de una interpretación extensiva, las que tienen relación con el derecho a la participación en los asuntos de interés público. La jurisprudencia de la Corte se ha detenido a analizar la evolución del derecho a la participación a partir de las necesidades de las estructuras sociales democráticas contemporáneas. Al respecto, señala que

La evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc. En efecto, la conceptualización amplia y general del derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos”, tal cual se encuentra literalmente expresado en la Convención, se ha afinado y ampliado²⁷⁵.

207. La Corte ubica como un hito fundamental en la evolución del concepto de derecho a la participación la aprobación en el hemisferio de la Carta Democrática Interamericana²⁷⁶, instrumento a partir del cual los Estados Miembros definen criterios que permiten una interpretación

²⁷² "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

²⁷³ "1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional".

²⁷⁴ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) j). el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones".

²⁷⁵ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127, Voto concurrente del Juez Diego García Sayán, párrafo 13.

²⁷⁶ Carta Democrática Interamericana, adoptada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú. En la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. El artículo 2 establece: "La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta establece en su artículo 4.

precisa de las obligaciones que resultan de la aplicación del artículo 23 de la Convención. La Corte concluye afirmando que

En efecto, en el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana se enumera un conjunto de 'componentes fundamentales' del ejercicio de la democracia que expresan el desarrollo conceptual del derecho a la participación en los asuntos públicos que se condensan en este instrumento interamericano. Se pone allí de relieve un conjunto de deberes de los Estados, que no son otra cosa que la contrapartida de derechos de los ciudadanos: '...la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa'. De no avanzarse en precisiones como éstas que la comunidad americana consensualmente ha adoptado, resulta evidente que el mencionado derecho a la participación en los asuntos públicos se estaría congelando en el tiempo sin expresar los cambiantes requerimientos de las democracias en nuestra región²⁷⁷.

Los asuntos vinculados a la prevención de la violencia y el delito se han posicionado entre los temas de atención prioritaria por parte de las personas que habitan en los diferentes países de la región. Por ello los Estados tienen la obligación jurídica, a partir del mencionado artículo 23 de la Convención, de habilitar los más amplios mecanismos para la participación de la sociedad en el tratamiento de esos asuntos, como forma de fortalecer la democracia y el Estado de Derecho en el continente.

208. En cuanto a las acciones específicas en el marco de la política pública sobre seguridad ciudadana, la participación de la sociedad organizada resulta esencial en la planificación, implementación y evaluación de las medidas que se lleven adelante en el área preventiva, tanto desde el punto de vista social, comunitario, así como en el contexto de las acciones destinadas a la prevención situacional de la violencia y el delito²⁷⁸. La Comisión ha expresado en este sentido que si bien "(...) corresponde al Estado el deber de prevención del delito y la resolución de conflictos(...) resulta necesario aumentar la participación de los miembros de las comunidades en la implementación de este tipo de programas, los cuales no sólo deben ser de carácter continuo, sino que deben incluir el seguimiento a las actividades realizadas"²⁷⁹. La Comisión comparte que estos mecanismos o modalidades de participación son más eficaces si se desarrollan en el plano local. Esto tiene directa relación con los mayores niveles de autonomía que, en general los ordenamientos jurídicos internos asignan a los gobiernos locales, extremo que favorece e impulsa la participación ciudadana en todos aquellos asuntos de interés prioritarios para la comunidad. Esto lleva a una definición certera de las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos asumidas por el Estado en el plano municipal, a partir del ejercicio de formas concretas de autogobierno y gestión, con el objetivo de establecer mecanismos eficientes para dar respuesta a las diversas demandas sociales. La Comisión reitera que la participación ciudadana es un requisito esencial para

²⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127, Voto concurrente del Juez Diego García Sayán, párrafo 13.

²⁷⁸ A todos los efectos, entiende por prevención social las acciones enfocadas en los factores de riesgo social que eventualmente inciden sobre la conducta violenta de una persona o sobre su actividad delictiva; por prevención comunitaria, las actividades orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales para intervenir sobre los hechos violentos o delictivos en un barrio o zona determinados. Finalmente, se adopta como definición de prevención social aquella que la vincula con las medidas dirigidas a disminuir las oportunidades para la comisión de delitos o el surgimiento de situaciones de violencia, mediante la disuasión, la vigilancia o las intervenciones urbanas.

²⁷⁹ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrafo 138.

la gobernabilidad democrática. Los gobiernos locales, por las condiciones que hacen posibles una relación más directa, en condiciones de proximidad con los habitantes, deben tener un papel fundamental en el diseño e implementación de los planes y programas que integran la política pública sobre seguridad ciudadana, especialmente en lo que tiene que ver con la mejora de la calidad de la convivencia cotidiana, el uso del espacio público y la prevención y control de determinadas formas de violencia.

209. La Comisión entiende las asociaciones de vecinos; organizaciones comunitarias; comisiones de fomento; sindicatos; clubes deportivos; organizaciones religiosas; redes; o grupos de interés, por su propia naturaleza, conforman un valioso capital social. Estas modalidades asociativas se sostienen en fuertes relaciones de confianza y reciprocidad, circunstancia que las fortalece para intervenir sobre algunos factores posibilitadores de la violencia y el delito. En especial, estas formas de organización social generan las mejores condiciones para la resolución no violenta de los conflictos interpersonales o grupales en el plano local. En ese marco, diversas formas o modalidades de participación de la comunidad en acciones relacionadas con la seguridad ciudadana, en el marco del ejercicio del derecho de asociación y de participación en los asuntos públicos, deben desarrollarse en el cauce de determinados canales previamente consensuados y claramente establecidos, con el objetivo central de fortalecer el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática. Especialmente, la Comisión comparte que las modalidades para la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, tiene que prestar atención exclusivamente a la prevención social, comunitaria o situacional de conductas violentas o delictivas, favoreciendo un ambiente de tolerancia y respeto, y contribuyendo a atacar los factores de riesgo culturales, sociales o económicos. La Comisión subraya expresamente que, en un Estado de Derecho, el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas, quienes deben utilizarlos de acuerdo a los estándares ya identificados en el presente informe. Para la Comisión, los Estados incumplen sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos cuando permiten, favorecen o toleran el funcionamiento de grupos de particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía. La historia del continente registra situaciones recientes donde este tipo de prácticas han generado violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, por lo que es deber del Estado democrático ejercer un fuerte control sobre las mismas para evitar su funcionamiento y, en su caso, aplicar las sanciones penales que correspondan según el derecho interno.

210. Por otra parte, el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos vinculados a seguridad ciudadana se erige en una herramienta sustantiva para el ejercicio del control sobre las acciones de las autoridades públicas en un Estado Democrático. La Corte hace mención a esta dimensión al manifestar que

(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas(...). Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública²⁸⁰.

²⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, párrafos 86 y 87.

Esta posición ha sido recogida por las más altas autoridades en materia de seguridad ciudadana del hemisferio al declarar recientemente su voluntad de

(...) Promover y fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en el proceso de ejecución de planes y programas de seguridad pública; (...) Incentivar y fortalecer la responsabilidad social, así como una cultura de prevención integral de la delincuencia, la violencia y la inseguridad con la participación ciudadana, comunitaria, de los medios de comunicación y del sector privado; (...) Promover, en este contexto, políticas públicas que fortalezcan la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública²⁸¹.

211. La Comisión comparte que, como se viene analizando en las elaboraciones académicas más prestigiosas en la región, las actuales circunstancias que atraviesan los países del hemisferio respecto al incremento de las cifras de criminalidad objetiva y de la percepción de inseguridad, "(...) así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, han colocado en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esta crítica situación²⁸²". La Comisión reitera que las diferentes formas de participación ciudadana en este escenario deben ser complementarias, pero nunca sustitutivas de la responsabilidad primaria del Estado en sus funciones de prevención, disuasión y represión de conductas violentas o delictivas. Así lo ha plasmado ya la Comisión en anteriores pronunciamientos, al señalar que

el Estado puede recibir colaboración de la sociedad civil en ciertas materias de seguridad, pero ello no implica que la titularidad y responsabilidad respecto a tal obligación pueda recaer también en instituciones ajenas al propio Estado. (...) La Comisión considera que la seguridad de un Estado democrático se fundamenta en valores como los de paz, libertad, justicia, igualdad, protección de los derechos humanos y convivencia democrática, entre otros, pero que ello no puede llevar a colocar a la sociedad civil en el mismo nivel de responsabilidad que el propio Estado, quien cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza pública y está sometido a un régimen de responsabilidad interior e internacional distinto del aplicable a los particulares²⁸³.

212. La importancia que la Comisión asigna a la necesidad de que los Estados Miembros establezcan objetivos, formas de integración y límites precisos a las organizaciones ciudadanas, sociales o comunitarias en sus actividades en el campo de la seguridad ciudadana, queda puesta de manifiesto por la reiteración de planteos que, sobre este punto específico, ha venido realizando en los últimos años. En ese sentido, la Comisión ha indicado que "(...) es fundamental que el uso de la fuerza sea autoridad exclusiva de las fuerzas públicas de seguridad. Es esencial investigar la existencia de estos supuestos grupos armados y desarmarlos por completo lo antes posible"²⁸⁴. En ese marco, la Comisión, ha hecho señalamientos y recomendaciones concretas, al recordar que "la responsabilidad internacional de un Estado emerge cuando grupos de civiles violan los derechos humanos y lo hacen con el apoyo o la aquiescencia del gobierno. La Comisión ha solicitado al Gobierno que investigue seriamente los actos de violencia atribuidos a algunas "organizaciones

²⁸¹ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX.1.MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 13, 14 y 15.

²⁸² Dammert, Lucía, "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina" en *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. FLACSO, Ecuador, 2007, página 57.

²⁸³ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, párrafos 262 y 264.

²⁸⁴ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV, Haití, párrafo 28.

populares”, y que adopte, como una cuestión de suma urgencia, todas las medidas necesarias para prevenir que dichos actos vuelvan a ocurrir²⁸⁵”.

I. Derecho al disfrute pacífico de los bienes

213. El derecho al uso y goce pacífico de los bienes se encuentra consagrado en el artículo XXIII de la Declaración Americana y en el Artículo 21 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXIII “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”;

Convención Americana - Artículo 21. “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”

También se regula este derecho en el artículo 17 de la Declaración Universal²⁸⁶.

214. Para la Comisión, la situación que se verifica en el hemisferio relacionada con los hechos delictivos y las situaciones de violencia, afecta también, en muchos casos, el derecho de todas las personas a disfrutar pacíficamente de sus bienes. La ocurrencia de delitos contra la propiedad, como los hurtos o los atracos, afectan de manera particular a la gran mayoría de las personas que integran las sociedades del hemisferio, constituida por los sectores de ingresos medios y bajos de la población. Si bien es una obligación del Estado garantizar los derechos humanos especialmente comprometidos en la política de seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, deben adoptarse medidas especiales para prevenir y reprimir lícitamente el delito y la violencia en aquellos casos donde se advierte una mayor vulnerabilidad debido a las condiciones sociales o económicas de determinados sectores de la sociedad.

215. En la jurisprudencia de la Corte se ha desarrollado la definición del derecho de propiedad, considerándose que éste comprende a los objetos materiales que una persona puede poseer, así como a todo derecho que pueda ser parte del patrimonio de la misma. El derecho de propiedad incluye todos los bienes muebles e inmuebles, los elementos corpóreos e incorpóreos y todo otro objeto intangible que pueda tener valor²⁸⁷. En forma coincidente con esta definición, la Comisión ha manifestado que “Desde el punto de vista de los derechos humanos referidos a la propiedad de una persona, un pequeño plantío de maíz merece el mismo respeto que una cuenta bancaria o una fábrica moderna; la posesión pacífica de un documento de identidad por un campesino es tan importante como el respeto a los papeles privados de un estudio jurídico, y sólo pueden ser revisados o confiscados por orden de autoridad competente²⁸⁸”. El derecho al uso

²⁸⁵ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV, Haití, párrafo 27.

²⁸⁶ “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

²⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79, párrafo 144.

²⁸⁸ CIDH, *La Situación de los Indígenas en las Américas*, OEA/Ser.L/VII.108 Doc.62, 20 octubre 2000, Capítulo III: Doctrina y jurisprudencia de la CIDH sobre Derechos Indígenas (1970-1999), párrafo 2.

pacífico de los bienes ha sido también desarrollado en los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de Naciones Unidas. En este sentido, el Principio No. 7 (Derecho al disfrute pacífico de los bienes) establece que: “(...) 7.1. Toda persona tiene derecho al disfrute pacífico de sus bienes. 7.2. Los Estados sólo podrán subordinar el uso y el disfrute pacíficos de los bienes al interés público, y con sujeción a las condiciones previstas en la legislación y en los principios generales del derecho internacional. Siempre que sea posible, el *interés de la sociedad* debe entenderse en sentido restringido, de forma que conlleve únicamente una injerencia temporal o limitada en el derecho al disfrute pacífico de los bienes”²⁸⁹.

216. Para la Comisión, las estrategias definidas por los Estados Miembros en la ejecución de su política pública sobre seguridad ciudadana deben contemplar medidas de prevención social, comunitaria y situacional, a la vez que planes operativos de disuasión por parte de las fuerzas policiales, que contribuyan a disminuir el riesgo de que las personas puedan ser víctimas de delitos o hechos violentos que afecten su derecho de disfrutar pacíficamente de sus bienes. En muchas ocasiones, la ausencia de intervenciones eficientes y eficaces del Estado frente a este tipo de riesgo, genera en sectores de la población un sentimiento de frustración y desprotección respecto a la respuesta de las autoridades competentes, que, a su vez, favorece la aparición de iniciativas que promueven la violencia privada, afectándose seriamente la convivencia en una sociedad democrática y la vigencia del Estado de Derecho.

VI. CONCLUSIONES

217. Los actuales índices de violencia y criminalidad en el hemisferio han posicionado a la seguridad ciudadana como una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales. Esta situación es el resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, en el que han coincidido diversos factores de tipo social, económico, cultural e institucional que operaron como posibilitadores para la generación o reproducción de diferentes formas de comportamientos violentos, en relación directa con la agudización de las consecuencias de modalidades delictivas que ponen en riesgo el efectivo ejercicio de algunos derechos humanos.

218. Las sociedades del hemisferio enfrentan cotidianamente renovados desafíos para la convivencia democrática, caracterizada por la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los derechos de todas las personas que la integran. En este escenario interactúan las diferentes formas de violencia, que se presentan en forma de variadas manifestaciones, entre las que se destacan: el crimen organizado; la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra las mujeres; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; la violencia contra la población indígena y población afrodescendiente; los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios; y el fenómeno, pocas veces tratado en la profundidad de sus distintas causalidades, de la violencia relacionadas con la delincuencia juvenil.

219. Frente a esta situación, en varios países de la región se ha apelado a políticas que han resultado históricamente ineficaces para solucionar las demandas sociales sobre seguridad ciudadana, basadas en planteos de incrementar la presión punitiva; reducir las garantías procesales; o bajar la edad de imputabilidad para aplicar el derecho penal de adultos a los niños y niñas. Por otra parte, la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas, favoreciendo la aparición de casos de violencia

²⁸⁹ Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas Desplazadas Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos”, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 57º Período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

extralegal, de los cuales son responsables los llamados grupos de “limpieza social”, como “escuadrones de la muerte” o grupos parapoliciales y paramilitares.

220. Si bien hay problemas vinculados a la inseguridad ciudadana que son comunes a todos los países de la región, para la Comisión no parece posible definir los términos de una política homogénea para enfrentar esta situación, sino que se hace necesario identificar políticas específicas para atender situaciones concretas. Los procesos históricos en el hemisferio, así como las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales, llevan a atender las diferentes realidades que pueden verificarse en cada uno de los Estados Miembros. En ese orden, se hace necesario considerar también los efectos generados en algunos países por las transiciones, tanto desde guerras civiles como desde períodos de gobiernos dictatoriales, a la actual institucionalidad democrática. Asimismo, debe considerarse la situación de otros países que se han mantenido dentro de los cauces institucionales, con plena vigencia del Estado de Derecho. Del mismo modo, la Comisión señala que, teniendo en consideración los distintos bloques subregionales, en algunos de ellos la violencia y el delito se vincula principalmente con el crimen organizado, en especial con el narcotráfico; en otros, el principal problema es la violencia social; y en otros se desarrollan situaciones donde se destaca la violencia juvenil como principal fuente de preocupación.

221. La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.

222. Contrariamente a lo que se entendió durante mucho tiempo, la seguridad ciudadana no sólo depende de la policía. La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. Sin embargo, la policía es un engranaje insustituible para las garantías de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito. En los regímenes democráticos, las fuerzas policiales tienen un papel central en esas garantías, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autoritarios. Además, la policía tiene un papel relevante en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia: tiene responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales, y la elaboración de informes para fiscales y jueces.

223. En la región, la profesionalización de la policía, como atributo positivo de esta institución, se enfrentó, en general, con dos obstáculos: por una parte, no ha sido sostenible; y por otra parte, fue el resultado de un modelo de profesionalidad autoritario con características militares, aislado de la sociedad. La legitimidad y la eficacia de la policía son fundamentales para promover la seguridad ciudadana, la justicia y los derechos humanos en las sociedades democráticas. Sin embargo, no son suficientes. La policía desempeña un papel importante en la prevención, la disuasión y el control de la delincuencia, la violencia y violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, para hacerlo, la policía necesita el apoyo y la cooperación de los actores en el sistema de justicia penal, organizaciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada. Sin embargo, las relaciones entre la policía y el sistema de justicia penal, el gobierno y la misma sociedad se caracterizan, a menudo, por los conflictos en lugar de la cooperación.

224. La promoción de la seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. Con frecuencia privados de la seguridad que otorga el respeto a

sus derechos fundamentales, los agentes de policía cumplen sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana. Los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales.

225. Si bien no debe confundirse la política de seguridad ciudadana con las políticas sociales a cargo del Estado, es preciso tener en cuenta que aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación son más vulnerables a la delincuencia, la violencia y, con ellas, a las violaciones de los derechos humanos. La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en las condiciones de seguridad ciudadana en el hemisferio.

226. Los Estados Miembros han asumido internacionalmente obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos directamente comprometidos frente a los riesgos generados por la violencia interpersonal o la delincuencia. Estas obligaciones son de tipo negativo como de tipo positivo. La herramienta con la que cuenta el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones es el diseño, implementación y evaluación permanente de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables, y con foco en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. El respeto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos es también una herramienta esencial para atender adecuadamente las demandas sobre seguridad ciudadana recurrentemente planteadas por las sociedades de la región.

227. La Comisión ratifica su posición respecto a que los Estados Miembros tienen el deber de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos.

228. La Comisión reconoce que, para el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en los párrafos anteriores, en ciertas ocasiones los Estados miembros pueden limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos humanos. Estas limitaciones o restricciones solamente se ajustan a los estándares internacionalmente aceptados en materia de derechos humanos cuando se aplican respetando los principios de necesidad; finalidad legítima; proporcionalidad; razonabilidad y no discriminación.

229. Las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con la creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia. Esto se refleja, principalmente, en la respuesta que esta estructura institucional brinde a los siguientes temas que se consideran prioritarios: la atención a las víctimas de la violencia y el delito; el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad; la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

230. Como se ha sostenido reiteradamente en este informe, las obligaciones de los Estados Miembros en su vinculación con la seguridad ciudadana, surgen de un plexo normativo integrado por sus deberes de protección y garantía asumidos conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en relación con el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad personales; y el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de

expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público.

231. La Comisión reitera su preocupación por los efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho causados por la falta de respuesta, o por la respuesta ineficiente, por parte de las autoridades públicas a las necesidades de la sociedad en el campo de la seguridad ciudadana. A la vez, la Comisión expresa su satisfacción por las iniciativas que vienen desarrollando los Estados Miembros, en los planos nacional, bilateral y multilateral para construir respuestas adecuadas a las necesidades de las personas que están bajo su jurisdicción, y los alienta a continuar en ese esfuerzo, ofreciendo su cooperación permanente dentro del marco de su mandato específico.

VII. RECOMENDACIONES

232. La Comisión, conforme a sus competencias, y de acuerdo a lo que surge del texto de este informe, recomienda a los Estados Miembros:

A. Recomendaciones generales

1. Asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. Estas políticas deben ser sustentables, lo que demanda la búsqueda de los consensos políticos y sociales necesarios. A la vez, estas políticas requieren ser sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana.

2. Generar la capacidad institucional en el sector público para la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Esto implica, entre otros asuntos, mejorar el proceso de selección y formación de las personas que integran las instituciones involucradas en la implementación de la política sobre seguridad ciudadana (en especial: las fuerzas policiales; el poder judicial; el ministerio público y el sistema penitenciario), del mismo modo que la asignación de los recursos materiales que se requieren para brindar un servicio de calidad a la población.

3. Adecuar las normas internas y el aparato estatal para asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana. Esto requiere que las autoridades políticas legítimas del Estado asuman su responsabilidad en el diseño, ejecución y control de la política pública sobre seguridad ciudadana, con el apoyo de equipos técnicos multidisciplinarios.

4. Poner en funcionamiento procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en la política sobre seguridad ciudadana, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y las medidas para enfrentar la impunidad y la corrupción.

5. Asegurar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

B. Recomendaciones específicas

6. Disponer las medidas administrativas, legislativas o de otra índole necesarias para que el aparato estatal esté en condiciones de brindar una atención rápida y adecuada a las víctimas de la violencia y el delito. Esto implica, entre otras acciones:

- (a) incorporar al marco normativo interno los “Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder” de Naciones Unidas”, definiendo claramente a las personas que se encuentran dentro de esa categoría, en especial incluyendo a la víctima directa, así como a sus familiares, allegados y terceras personas que hayan intervenido para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización;
- (b) a los efectos de combatir la impunidad, adecuar las normas jurídicas y administrativas, así como los procedimientos y los planes operativos de las instituciones con competencia en la política de seguridad ciudadana, con el objetivo de asegurar su capacidad para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de hechos violentos o delictivos, o de la acción u omisión de los agentes estatales;
- (c) de acuerdo a los estándares internacionales, adoptar todas las medidas necesarias en dirección de reestablecer, cuando sea posible, todos los derechos lesionados de la víctima como consecuencia de hechos violentos o delictivos;
- (d) brindar formación y capacitación permanente a los funcionarios y funcionarias del Estado con directa responsabilidad en procedimientos con víctimas de la violencia y el delito, en especial respecto a aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad;
- (e) diseñar e implementar protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización;
- (f) coordinar y complementar las intervenciones de las instituciones del sector público en el plano nacional o local, con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema;
- (g) asegurar la infraestructura y el equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia
- (h) establecer las normas jurídicas que habiliten la participación de las víctimas en todas las etapas de los procedimientos administrativos y judiciales;
- (i) proporcionar una reparación integral a las víctimas de la violencia y el delito, cuando exista responsabilidad del Estado en la generación de los daños, por incumplimiento de sus obligaciones positivas o negativas de protección y garantía de los derechos humanos.

7. Garantizar la ejecución por parte de las fuerzas policiales de todas las actividades operativas que permitan la implementación de las funciones de prevención, disuasión y represión legítima de hechos violentos o delictivos, como parte de la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos comprometidos directamente en la política de seguridad ciudadana. Lo anterior implica:

- (a) regular la actividad de las empresas privadas de seguridad, estableciendo los límites dentro de los cuales desempeñan sus actividades;
- (b) hacer efectivo el funcionamiento de un registro público con el objetivo de asegurar una adecuada información sobre los propietarios de este tipo de empresas; de sus empleados; del armamento disponible y los contratos de prestación de servicios vigentes;

- (c) disponer que los empleados de las empresas privadas de seguridad deben ser habilitados para trabajar por parte de las dependencias estatales competentes, luego de acreditar cumplir, entre otros, con los requisitos de aptitud física y psicológica y de capacitación (en especial para el uso de armas de fuego) necesarios para desempeñarse en este tipo de empleo.
- (d) incorporar en la legislación interna, en lo que sea pertinente, los Principios elaborados por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y de obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación.

8. Fortalecer la capacidad de las autoridades políticas legítimas para la dirección superior del proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad ciudadana. En este sentido:

- (a) considerar la aprobación de las normas jurídicas que establezcan la estructura y funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana, asignando las responsabilidades políticas, técnicas y administrativas correspondientes;
- (b) adecuar el marco institucional estatal para hacer efectiva la gobernabilidad del sistema de seguridad ciudadana;
- (c) destinar los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento de equipos técnicos multidisciplinarios que generen los insumos para la toma de decisiones por parte de los funcionarios con responsabilidades de gobierno y administración;
- (d) establecer mecanismos de control y supervisión independientes del funcionamiento de las instituciones que integran el sistema de seguridad ciudadana;
- (e) fortalecer la capacidad técnica de los parlamentos para evaluar y ejercer las funciones de control político sobre la política pública de seguridad ciudadana.

9. Implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales. En este sentido:

- (a) adecuar la doctrina institucional de acuerdo a los estándares y principios internacionales sobre derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana;
- (b) adoptar procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integrarán las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa;
- (c) establecer procesos de capacitación policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales. Ejecutar programas de actualización y formación permanentes para el personal que ya se encuentra en funciones;
- (d) garantizar la carrera policial, a través de un marco jurídico claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo en todas las etapas de la carrera. En especial, la carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país. Establecer con claridad los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial;
- (e) definir el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales, a los efectos de hacer operativo un servicio proactivo y accesible a todos los sectores de la población;

- (f) capacitar al personal policial para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos especialmente vulnerables de la sociedad (como niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes);
- (g) generar las capacidades en materia de inteligencia policial (marco jurídico conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos; personal capacitado; y equipamiento e infraestructura) para un adecuado trabajo de prevención de situaciones de violencia y criminalidad, en especial respecto a las formas de criminalidad organizada o compleja;
- (h) regular, mediante normas de jerarquía legal, los procedimientos policiales, con el objetivo de definir y difundir ampliamente las potestades y los límites de las intervenciones de las fuerzas de seguridad;
- (i) aprobar y poner en funcionamiento códigos de ética policial, en el marco general del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas. Regular los procedimientos disciplinarios y establecer mecanismos de control interno y externo profesionales e independientes;
- (j) dotar a las fuerzas policiales de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente.

10. Establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En este marco, determinar, que por la naturaleza de las situaciones que deben enfrentarse; por la formación y especialización funcional; y por los antecedentes negativos verificados en la región respecto a la intervención militar en asuntos de seguridad interna, las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático.

11. Adoptar medidas de protección eficaces frente a intervenciones de agentes estatales y acciones de particulares que amenacen el derecho a la vida. Esto implica diseñar y poner en funcionamiento planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorecen la reproducción de las conductas violentas en la sociedad, en particular:

- (a) prevención de la violencia doméstica;
- (b) programas específicos de prevención de la violencia destinados a adolescentes y jóvenes;
- (c) control y disminución de las armas de fuego en manos de particulares;
- (d) programas de tratamiento para la violencia en los centros de estudio, que incluyan capacitación en materia de resolución pacífica de conflictos;
- (e) medidas de prevención de la violencia en espectáculos deportivos;
- (f) programas de sensibilización e información, que incluya campañas en los medios de comunicación dirigidos a prevenir la violencia interpersonal y social;
- (g) planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos.

12. Generar las capacidades estatales necesarias para identificar y sancionar a los autores de delitos contra la vida. Entre otras cosas, esto requiere:

- (a) optimizar los recursos humanos, técnicos y la infraestructura de los agentes de policía y del ministerio público para una adecuada investigación criminalística en delitos contra la vida;

- (b) adecuar los procedimientos policiales para evitar la impunidad en acciones de agentes del Estado o particulares que atenten contra el derecho a la vida;
 - (c) incorporar en el derecho interno los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias" adoptados por Naciones Unidas.
13. Respeto al uso de la fuerza letal por parte de agentes del Estado:
- (a) capacitar a las fuerzas policiales para el uso de la fuerza letal en el marco de los estándares internacionales, en especial, los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;
 - (b) regular mediante ley formal y material los procedimientos policiales que involucran el uso legítimo de la fuerza letal, estableciendo que el mismo se considera un último recurso que debe aplicarse en el marco de los principios de necesidad, gradualidad, progresividad y racionalidad;
 - (c) dotar a las fuerzas policiales del equipo y armamento adecuados que permita la utilización de medios de coacción no letal como forma de intervención prioritaria en sus operativos;
 - (d) establecer mecanismos de control interno y externo independientes, que hagan efectiva la obligación de investigar por parte del Estado en todos los casos en que las fuerzas de seguridad hagan uso de medios letales.
14. Con respecto al derecho a la integridad personal:
- (a) adoptar medidas de prevención y control de la violencia, en especial respecto de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad frente a amenazas a su integridad personal, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres, tanto en el ámbito privado; en la sociedad; o con respecto a las intervenciones de agentes del Estado;
 - (b) adoptar las medidas legislativas e institucionales necesarias para prevenir y sancionar los hechos de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de agentes del Estado. En este sentido:
 - i) tipificar el delito de tortura y el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho interno;
 - ii) establecer claramente el marco legal que determine que la excepción de obediencia debida no se aplica para amparar autores, cómplices o encubridores de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iii) crear los mecanismos y procedimientos internos y externos que permitan una investigación independiente en hechos que puedan constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iv) incorporar en el marco jurídico interno la obligación de las autoridades del Estado de actuar de oficio frente a eventuales hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - v) capacitar y especializar a los integrantes de las fuerzas policiales en técnicas de investigación criminal y generación de medios de prueba lícitos, de acuerdo al marco establecido por las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos asumidas internacionalmente por el Estado;
 - vi) incorporar en la doctrina de las fuerzas de seguridad la condena a los hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la

obligación de todo integrante de las mismas de denunciar cualquier hecho de esta naturaleza que llegue a su conocimiento.

- (c) equipar y capacitar a los integrantes de las fuerzas policiales para el uso de medios no letales en el caso de intervenciones que autoricen la aplicación de niveles de coacción física legítima, en el marco de los principios y estándares internacionalmente aceptados en esta materia.
15. Con respecto a las garantías correspondientes al derecho a la libertad y seguridad personales:
- (a) adoptar las medidas normativas y operativas para prevenir, investigar y sancionar las amenazas contra el derecho a la libertad y a la seguridad personales generadas por particulares;
 - (b) capacitar y equipar adecuadamente a las fuerzas de seguridad para sus intervenciones en casos que los actos de particulares afecten el derecho a la libertad y seguridad personales;
 - (c) atender especialmente la situación de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas indígenas y afrodescendientes; y personas migrantes y sus familias frente a casos de trata o tráfico de personas o trabajo esclavo. Adoptar en la legislación interna los Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas de Naciones Unidas;
 - (d) adecuar el ordenamiento jurídico interno y los procedimientos y prácticas institucionales para prevenir, y en su caso investigar y sancionar, casos de detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado. En especial, lo anterior implica:
 - i) establecer que la privación de la libertad de cualquier persona solamente puede hacerse en las circunstancias taxativamente establecidas en la ley;
 - ii) garantizar el trato digno a las personas bajo custodia de las autoridades del Estado;
 - iii) incorporar la obligación de los agentes del Estado de informar de inmediato a la persona detenida los motivos de su detención;
 - iv) poner en conocimiento de la detención de inmediato al juez competente, para que resuelva sobre la situación de la persona detenida;
 - v) informar a los familiares y allegados de la persona detenida sobre el lugar donde se encuentra, así como sobre los motivos de la detención;
 - vi) garantizar la asistencia letrada a la persona detenida desde el momento de la detención;
 - vii) organizar un registro público de personas detenidas.
 - (d) poner en práctica mecanismos que aseguren protección especial frente a la detención ilegal de personas menores de dieciocho años, fundamentalmente en cuanto a la comunicación inmediata al juez competente y a los padres o responsables, así como la realización de un examen médico donde se certifique su estado de salud al momento de la detención;
 - (e) teniendo en cuenta su impacto directo sobre la política de seguridad ciudadana, con respecto a las personas detenidas en establecimientos penitenciarios por disposición judicial, adoptar en la legislación interna y poner en práctica los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la CIDH, así como los Principios para la

Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión de Naciones Unidas.

16. La implementación de la política de seguridad ciudadana debe realizarse teniendo en cuenta el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial. En especial, los Estados Miembros deben tener en cuenta sus obligaciones respecto a:

- (a) respetar los principios fundamentales de derecho penal reconocidos internacionalmente: presunción de inocencia; *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege y non bis in idem*;
- (b) limitar la prisión preventiva, como medida cautelar, al plazo mínimo posible, conforme a los principios de necesidad y razonabilidad;
- (c) asignar competencia exclusiva en el juzgamiento de las infracciones penales a los tribunales ordinarios, descartando la creación de jueces o tribunales *ad hoc* o especiales;
- (d) asegurar la independencia de los tribunales de justicia para cumplir debidamente con las garantías judiciales y el derecho a un juicio justo, a partir del establecimiento de la carrera judicial y la profesionalización de jueces y magistrados;
- (e) suministrar los recursos humanos y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la administración de justicia, a los efectos de asegurar el derecho a la protección judicial de las víctimas de delitos y hechos de violencia.
- (f) implementar los mecanismos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier forma de corrupción que afecte el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia.

17. Establecer las medidas legislativas y los procedimientos administrativos que aseguren a todas las personas el ejercicio del derecho a la privacidad y protección de la honra y la dignidad. Esto implica:

- (a) regular mediante ley la oportunidad y los límites para la práctica de registros corporales por parte de la policía;
- (b) del mismo modo, establecer protocolos de actuación transparentes para el registro de objetos o vehículos en el marco de procedimientos policiales;
- (c) en todo caso, poner en funcionamiento la tecnología necesaria para implementar registros no invasivos de personas y bienes, cuando ello sea posible;
- (d) adecuar el marco jurídico para la intervención de las comunicaciones de particulares, de acuerdo a los estándares internacionales y siempre con orden previa del juez competente;
- (a) incorporar en normas internas de jerarquía superior las garantías del derecho a la inviolabilidad del domicilio, y , en forma taxativa, los límites o restricciones a su ejercicio;
- (b) establecer con precisión las circunstancias excepcionales en que se puede ingresar a un domicilio sin previa orden judicial, exclusivamente en los casos de extrema necesidad, y solamente para hacer cesar cualquier amenaza inminente contra el derecho a la vida o a la integridad personal de quien se encuentre en el interior del mismo.

18. La política pública sobre seguridad ciudadana debe contemplar aspectos específicos vinculados al derecho a la libertad de expresión. En particular:

- (a) producir, sistematizar y difundir información de calidad, que permita el ejercicio del control democrático de la ciudadanía sobre las políticas de seguridad ciudadana. Esto se relaciona especialmente con:
 - (i) el funcionamiento de sistemas de recopilación y análisis de información;
 - (ii) la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos sobre: tasas y modalidades de hechos violentos y delictivos; presupuesto asignado al sector y eficacia en su ejecución; encuestas sobre victimización; difusión de experiencias exitosas en materia de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, entre otros temas
- (b) generar y difundir información objetiva respecto a la situación de los grupos más vulnerables de la población frente a la violencia y el delito (niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes y sus familias);
- (c) favorecer el acceso a toda la información en poder del Estado sobre asuntos vinculados a la seguridad ciudadana, con excepción de aquellos temas que deben mantenerse reservados para asegurar la eficacia de procedimientos concretos de prevención o control de la violencia y el delito. En todo caso, asegurar un recurso rápido y sencillo ante la justicia competente para que se determine, en definitiva, la procedencia de la reserva o clasificación de determinada información;
- (d) impulsar el funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito, en el plano nacional y regional, que permitan la complementación de las medidas adoptadas por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en la generación, análisis y difusión de información de calidad sobre seguridad ciudadana;
- (e) incorporar en derecho interno la acción de *habeas data*, con el objetivo de garantizar:
 - i) el derecho de toda persona a no ser perturbada en su privacidad;
 - ii) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos;
 - iii) el derecho de toda persona de usar esta acción como mecanismo de fiscalización de la gestión de las autoridades públicas.

19. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación:

- (a) definir, en el marco del derecho interno, las eventuales limitaciones o restricciones al ejercicio de estos derechos. En todo caso, cualquier limitación o restricción debe ser objetiva, en el sentido de ponderar la libertad personal con el interés general en una sociedad democrática. En todo caso, cualquier tipo de limitación o restricción no puede desconocer o alterar el reconocimiento de estos derechos, y deben disponerse sobre la base de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad;
- (b) establecer los procedimientos que deben seguir las fuerzas policiales para garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica, mediante medidas operativas, como: el control del tránsito de personas o vehículos; la planificación de las vías de desconcentración o evacuación de los espacios públicos donde se desarrollan la reunión masiva o la manifestación; y la implementación de las medidas de seguridad que impidan que personas o grupos interfieran en el

desarrollo de actividades públicas mediante las cuales se hace efectivo este derecho.

- (c) capacitar en forma permanente a la policía para participar en operativos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de reunión. Del mismo modo, capacitar y equipar en forma adecuada a las fuerzas policiales para intervenir en aquellas reuniones masivas o manifestaciones violentas que afectan derechos de terceras personas, utilizando medios no violentos para solucionar los conflictos, y, en caso de ser absolutamente necesario, medios físicos de coerción no letal, dentro de los estándares y principios reconocidos internacionalmente.
- (d) restringir la aplicación de sanciones penales como consecuencia de actos relacionados con el ejercicio de reunión, exclusivamente a aquellos casos en que se comprueba que mediante la violencia se afectan derechos de terceras personas. En todo caso, la aplicación de sanciones penales debe justificarse en la necesidad de proteger estos derechos y el interés general en una sociedad democrática;
- (a) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana.

20. Generar las condiciones para la participación de la sociedad en asuntos vinculados con la seguridad ciudadana, como forma de profundización de la democracia; para mejorar la calidad de los servicios relacionados con la política de seguridad ciudadana; y para desarrollar mecanismos de control y supervisión de la gestión de las autoridades públicas. En todo caso, la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana debe desarrollarse a partir de los siguientes criterios:

- (a) el Estado debe asumir el monopolio del uso de la fuerza legítima. En conclusión, el ordenamiento jurídico interno debe adoptar previsiones para investigar y sancionar cualquier forma de organización que tenga por objetivo la realización de actos de violencia privada;
- (b) la participación de la ciudadanía debe orientarse a acciones de prevención social, comunitaria y situacional de la violencia y el delito;
- (c) toda forma de organización debe ser independiente de las autoridades del Estado o de sectores político-partidarios;
- (d) el Estado debe generar los espacios para una adecuada articulación con las formas de organización que ya existen en el seno de la sociedad, favoreciendo el diseño de planes de prevención de la violencia y el delito, así como mecanismos ágiles de rendición de cuentas;
- (e) favorecer la responsabilidad de los gobiernos locales o municipales en la gestión local de la seguridad ciudadana.

21. Diseñar e implementar planes de prevención del delito y la violencia que contribuyan a asegurar el derecho de todas las personas bajo su jurisdicción al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de las medidas generales para el logro de este objetivo, los Estados deben brindar especial atención a las personas que, por su situación social o económica, requieren acciones específicas de protección.

Anexos

Inter-American Commission on Human Rights
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comissao Interamericana de Direitos Humanos
Commission Interaméricaine Des Droits De L'Homme



ORGANIZATION OF AMERICAN STATES
Washington, D.C. 2006, U.S.A.

10 de diciembre de 2007

Sr. Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el objeto de hacerle llegar un cuestionario destinado a obtener información que apoyará los esfuerzos de la Comisión en el ámbito de la seguridad ciudadana y derechos humanos.

La Comisión considera que existe una urgente necesidad de que los Estados adopten leyes, políticas y prácticas efectivas para garantizar la seguridad de la población y respetar los derechos humanos. La Comisión se encuentra elaborando un estudio regional que servirá como guía y proveerá recomendaciones a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos en relación con su obligación de proteger a sus habitantes, especialmente a las víctimas de crímenes y violaciones de derechos humanos. A través de los casos y medidas cautelares que procesa, así como a través de sus estudios temáticos y visitas a varios de los Estados Miembros, la relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos ha sido y continúa siendo un asunto prioritario para la Comisión.

El informe que la Comisión está preparando en relación con este estudio regional tomará en consideración la información que se reciba tanto de fuentes estatales como de la sociedad civil. Adjunto Vuestra Excelencia podrá encontrar un cuestionario dirigido a obtener información sobre los principales logros y desafíos que enfrentan los Estados de la región en el área de los derechos humanos y la seguridad ciudadana. El cuestionario procura obtener información de tipo cuantitativa y cualitativa. La Comisión espera recolectar información a nivel local y nacional, y en el caso de los sistemas federales, espera recibir información correspondiente a los gobiernos nacionales y sus unidades constitutivas, para poder así tomar en cuenta los desafíos que confrontan. La Comisión valora las respuestas, informes, estadísticas y otros datos que puedan ofrecer al respecto.

Solicito respetuosamente que el Gobierno de Vuestra Excelencia arbitre los medios para que la Comisión Interamericana pueda contar con la información requerida antes del 4 de febrero de 2008. Las respuestas al presente cuestionario deben enviarse a(...)

Aprovecho la ocasión para expresar a Vuestra Excelencia el testimonio de mi más alta y distinguida consideración.

Santiago Canton
Secretario Ejecutivo

1. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales con respecto a la protección y promoción de la seguridad pública y la estructura y el funcionamiento del sector de seguridad pública?
2. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales con respecto a la estructura y el funcionamiento de la policía y las fuerzas armadas y la relación entre la policía y las fuerzas armadas?
3. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales relacionadas específicamente con el crimen organizado?
4. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales relacionadas específicamente con la producción, comercialización y uso de armas de fuego?
5. ¿Cuáles son los principales desafíos en el país en términos de seguridad pública e imperio de la ley? ¿Las tasas de robo y homicidio en el país han aumentado o disminuido durante los últimos cinco años? Por favor explique cómo se miden las tasas de robo y homicidio.
6. ¿Tiene el país una política nacional y/o un plan de acción con respecto a la seguridad pública? ¿Cuáles son los componentes de prevención en dichas políticas y/o planes de acción, además del imperio de la ley?
7. En las políticas nacionales y/o planes de acción con respecto a la seguridad pública, ¿existen instrumentos específicos para proteger los derechos de grupos particulares, por ejemplo, niñas y niños, mujeres, minorías étnicas/raciales y grupos indígenas?
8. ¿Tiene el país una política nacional y/o un plan de acción con respecto al crimen organizado?
9. ¿Tiene el país una política nacional y/o un plan de acción específicamente dirigido al crimen organizado vinculado con las drogas?
10. ¿Qué tanto progreso se ha logrado en la implementación de políticas y/o planes de acción sobre seguridad pública? ¿Cuáles son las dificultades principales en el proceso de implementación? ¿El apoyo político? ¿El apoyo social? ¿Los recursos económicos? ¿La capacidad científica y tecnológica? ¿La competencia profesional?
11. ¿Cuál es el mejor ejemplo de progreso y/o de éxito en la implementación de políticas y/o planes de acción de seguridad pública? ¿Cómo se miden el progreso y el éxito en materia de seguridad pública?
12. ¿Cuáles son las principales dificultades en la implementación, monitoreo y evaluación de las reformas, políticas y programas para la promoción de la seguridad ciudadana y los derechos humanos?
13. ¿Cuáles son las principales iniciativas para reformar la policía y/o mejorar las estrategias para hacer cumplir la ley y prevenir el crimen y la violencia en el país?
14. ¿Cuántas organizaciones policiales existen en el país? ¿Cuántos oficiales de policía están empleados en las organizaciones policiales del país? En estados federales, por favor provea esta información en relación con las agencias estatales/ provinciales y municipales/locales.

15. ¿Existen organizaciones de policía militar en el país? ¿Cuántas? ¿Cuáles? En países que tienen organizaciones de policía militar, cuántos oficiales de policía están empleados en dichas organizaciones?
16. ¿Las organizaciones policiales tienen estrategias y programas específicos para prevenir el crimen y la violencia, más allá de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley?
17. ¿Las organizaciones policiales tienen programas específicos orientados a la protección de grupos particulares, por ejemplo, niñas y niños, mujeres, minorías étnicas/raciales y grupos indígenas?
18. ¿Existen políticas y programas específicos para la protección de y asistencia a las víctimas del crimen y la violencia? ¿Qué organizaciones son las responsables de dichas políticas y programas?
19. ¿Cuál es el porcentaje del desembolso nacional y/o estatal/provincial dedicado a la seguridad pública?
20. ¿Cuál es el porcentaje del desembolso nacional y/o estatal/provincial dedicado a la policía?
21. En el Poder Ejecutivo del Gobierno, ¿qué ministerio/secretaría/departamento está a cargo de la seguridad pública? En Estados federales, ¿cuál secretaría/departamento? ¿Existen consejos/comités cuyos miembros incluyen miembros de organizaciones de la sociedad civil?
22. En el Poder Ejecutivo del Gobierno, ¿cuál ministerio/secretaría/departamento está a cargo de derechos humanos? ¿Existen consejos/comités cuyos miembros incluyen miembros de organizaciones de derechos humanos?
23. ¿El Poder Legislativo tiene una organización/comisión específica dedicada a asuntos de seguridad pública? ¿Cuál es? En Estados federales, ¿cuáles son las organizaciones/comisiones en las legislaturas federales y estatales/provinciales?
24. ¿Cuáles son las principales organizaciones a cargo de la supervisión externa de la policía? En Estados federales, ¿qué organizaciones federales y estatales/provinciales están a cargo de la supervisión externa de las organizaciones policiales a nivel federal y estatal/provincial?
25. ¿Existen grupos no oficiales de vigilancia o grupos paramilitares en el país? Si es el caso, ¿cuáles son los mecanismos de control y supervisión de estos grupos?
26. ¿Cuántas organizaciones privadas de seguridad existen en el país? ¿Cuántas personas están empleadas por organizaciones privadas de seguridad? ¿Cuáles son las principales organizaciones a cargo de la supervisión externa de las organizaciones privadas de seguridad?
27. ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional y/o estatal/provincial se dedica al Ministerio Público o a la Fiscalía? ¿Cuántos fiscales hay en el país?
28. ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional y/o estatal/provincial se dedica al Poder Judicial? ¿Cuántos jueces hay en el país?
29. ¿Cómo participan las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y políticas de seguridad pública?

30. ¿Cómo interactúan las organizaciones de la sociedad civil con las organizaciones policiales?
¿Cómo monitorean y evalúan a la policía?

Por favor, identifíquese:

1. Nombre:
2. Profesión/Ocupación:
3. Posición:
4. Organización:
5. Dirección:
6. Teléfono:
7. Fax:
8. Correo Electrónico:

**Temas
para pensar
la crisis**

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL

por
**Centro de Estudios
Legales y Sociales
(CELS)**



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES





Siglo veintiuno editores Argentina s.a.

TUCUMÁN 1621 7º N (C1050AAG), BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D. F.

Centro de Estudios Legales y Sociales
Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal.
1ª ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina -
C.E.L.S., 2004.
232 p.; 23x16 cm – (Temas para pensar la crisis)
ISBN 987-1105-97-5
I. Políticas Públicas-Seguridad. – I. Título.
CDD 363.32

Portada: Diego Grinbaum

Imágenes de portada: CELS; Nicolas Pousthomis, Indymedia;

Eric Federico Lara Salazar; Gustavo Mujica, *Página/12*; Télam.

© 2004, Centro de Estudios Legales y Sociales

© 2004, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

ISBN 987-1105-97-5

Impreso en 4sobre4 S.R.L.

José Mármol 1660, Buenos Aires,
en el mes de diciembre de 2004

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina – Made in Argentina

Índice

Presentación y agradecimientos.....	7
I. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática.	
Más derechos, más seguridad	13
1. La responsabilidad política y social de actuar sobre la complejidad.....	13
2. Tres planteos que agravan el problema de la inseguridad.....	16
3. La necesidad de ampliar la mirada sobre el problema de la seguridad	20
4. Líneas básicas para un enfoque inclusivo	21
5. Complejidad y responsabilidad.....	41
II. Funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de	
Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998	43
1. Introducción	43
2. La reforma procesal penal en la provincia de Buenos Aires.....	45
3. La estructura de la justicia penal luego de la reforma	52
4. El funcionamiento de la justicia penal en la provincia de Buenos Aires	81
III. El Poder Judicial frente a la violencia institucional	129
1. Los patrones de intervención judicial: entre la negligencia y	
la connivencia	131
2. Otras respuestas judiciales posibles	143
3. Iniciativas para relevar casos de violencia institucional.....	147

IV. Fiscales y defensores en la agenda democrática.	
Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público	153
1. El Ministerio Público	154
2. Las reformas posibles.....	157
3. Algunas consideraciones finales	176
4. Síntesis de los problemas detectados y soluciones propuestas	176
V. Ejes para una reforma del Ministerio Público	179
1. Introducción	179
2. El Ministerio Público Fiscal y de la Defensa a la luz de sus objetivos institucionales: el abandono de una concepción que los confunde como unidad	181
3. El Ministerio Público de la Defensa: su papel político, sus funciones específicas y una organización flexible	182
4. El Ministerio Público Fiscal: condiciones para una actuación coherente y responsable.....	198
5. El fortalecimiento de las instancias de control en el MPF y el MPD como cuestión estratégica para consolidar organismos democráticos...	219
6. Los cambios concretos en la Ley Orgánica 24.946	228

Presentación y agradecimientos

Un síntoma de que aún nuestro país no ha logrado superar el impacto de la crisis institucional y social que estalló en diciembre de 2001 es la incompetencia del aparato estatal para gestionar y arbitrar con un sentido democrático las tensiones y conflictos de una sociedad desigual y fragmentada como pocas veces en su historia.

La ausencia de debate sobre reformas estructurales y políticas públicas transformadoras para la inclusión social y política de los sectores más postergados, se conjuga con las serias deficiencias y las prácticas autoritarias y violentas afianzadas en las policías y en la justicia penal. Ese déficit no es nuevo, pues ha acompañado la transición democrática y se ha constituido luego en uno de los elementos que caracterizan la fragilidad del sistema institucional al punto de limitar considerablemente el alcance de un verdadero Estado de derecho en el país.

El problema se ha ahondado luego de la eclosión de la crisis, marcándose una tendencia al endurecimiento de las respuestas penales y de seguridad pública en línea con las demandas autoritarias de ciertos sectores de la población. Así, la velocidad con que se marcan algunos rasgos del “Estado policial” contrasta con la pereza con que se recobran ciertas notas del “Estado social”, y este contraste determina por el momento los límites del proceso político en pos de recuperar la legitimidad social del Estado y de la democracia.

Estamos en presencia de una situación compleja que va a requerir soluciones complejas. La seguridad no se limita al combate del delito. Requiere una

mirada más profunda que advierta que el delito emerge en un contexto definido por las características de la convivencia social y por las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, en particular con aquellas como las policías y la justicia, que pueden ser en ocasiones promotoras de procesos de ilegalidad y de violencia.

Lamentablemente, las políticas desplegadas por los Estados federal y provinciales en este campo expresan la dificultad que existe para encontrar el rumbo adecuado. Las políticas de seguridad no logran ser asumidas más que como políticas de gobernabilidad, de gestión de escándalos, de reducción de daños ante el impacto social de cada nuevo hecho delictivo, para lo cual se piensa más en respuestas rápidas y efectistas que en las causas estructurales de los problemas. Se trata de respuestas sin políticas, pues parece no haber suficiente tiempo para ellas. Nada ilustra mejor esta reacción de debilidad del sistema político, que la demagogia punitiva desatada ante las demandas sociales de mano dura frente al delito en el año 2004. Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional y por la Legislatura de Buenos Aires con la aquiescencia de ambos gobiernos, y en ocasiones por su propio impulso, constituyen la reforma penal más regresiva y autoritaria de los últimos tiempos y lejos de mejorar la seguridad ciudadana impondrá serias limitaciones al ejercicio de derechos civiles y en algunos casos su absoluto avasallamiento.

En este marco, la administración de justicia tiene un rol central para cumplir en tanto garante final de los derechos humanos. Sin embargo, también en este campo los intentos de reforma han resultado en muchos casos estériles o bloqueados por las resistencias corporativas. En los sucesivos Informes del CELS sobre la situación de derechos humanos en el país, hemos verificado la debilidad y, en ocasiones, la complicidad judicial ante situaciones de abuso policial y torturas y la negativa de las diversas instancias judiciales a jugar un papel activo para evitar el trato indigno a los detenidos en condiciones de hacinamiento en cárceles y comisarías. El caso de la provincia de Buenos Aires es el más grave y paradigmático.

También hemos comprobado la ineficacia en el funcionamiento de algunas instancias de la justicia penal y el uso abusivo de la prisión preventiva como base del mecanismo de administración de justicia criminal, en especial en la provincia de Buenos Aires. Esta situación, que tiende a naturalizarse, no sólo afecta gravemente garantías básicas del debido proceso, sino que contribuye a afianzar la idea de que la Justicia no puede actuar eficazmente en la identificación y sanción de los responsables de delitos comunes.

En nuestra opinión el Ministerio Público tiene un papel clave en este campo. Se trata de un órgano federal con presencia territorial en todo el país, que puede desarrollar no sólo políticas de persecución penal, sino también contribuir a garantizar el respeto de los derechos humanos afectados en los procesos

judiciales. La defensa oficial se ha convertido en un actor institucional de enorme centralidad en particular ante el estallido de la crisis social. Nueve de cada diez personas sujetas a procesos penales en el sistema federal demandan sus servicios.

La inseguridad es un problema real que exige soluciones efectivas. En tal sentido, el protagonismo de la seguridad pública es fruto del proceso de crecimiento de distintos fenómenos relacionados con la violencia. Los rasgos de una sociedad profundamente desigual conforman un terreno peligroso en el que se pretende la construcción de un inaceptable antagonismo social, que identifica el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito, con los excluidos. Se trata de un antagonismo que aún no se ha cristalizado. La memoria de una sociedad más inclusiva e igualitaria es un activo que no puede desdeñarse, y que debe cumplir una función en el debate político, tanto como la memoria del autoritarismo sirvió para frenar el quiebre de la institucionalidad democrática. Impedir que ese antagonismo se naturalice depende fundamentalmente de la capacidad de los sectores comprometidos con los valores democráticos para construir un punto de vista alternativo que logre, también, dialogar con los sectores sociales que activan las soluciones simples, a un tiempo autoritarias y estériles.

Es indudable que el inicio de solución para estos problemas profundos y complejos pasa por recuperar ciertos principios, valores y lógicas propios de una cultura democrática en el debate social acerca de estas cuestiones. Al mismo tiempo, es imperioso lograr una perspectiva de mediano y largo plazo que permita pensar políticas más allá del ritmo vertiginoso que impone la coyuntura.

Es necesario entonces plantear en el escenario público la idea de que no hay seguridad sin Estado de derecho y sin derechos. Que éstos no son un límite ni un obstáculo sino la garantía de que las políticas de seguridad serán efectivas y no se convertirán en violencia desatada. Es prioritario avanzar en la idea de que sólo un sistema de administración de justicia penal efectivo y auténticamente democrático será un actor institucional relevante para articular políticas de seguridad ciudadana y proteger los derechos fundamentales de las personas.

Este libro pretende aportar algunos puntos de vista sobre esas discusiones impostergables. Se trata del segundo ejemplar de la colección Temas para pensar la Crisis, iniciada con *El Estado frente a la protesta social*.

En este caso, *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal* presenta una recopilación de documentos de trabajo e investigaciones en estas temáticas elaborados entre 2003 y 2004.

El primero de ellos, "Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática. Más derechos, más seguridad", es un documento elaborado por el CELS junto a otras organizaciones de la sociedad civil, universidades y referentes sociales con el fin de discutir perspectivas democráticas sobre el problema de la

seguridad ciudadana. Este trabajo da un marco desde donde abordar el papel del Poder Judicial en materia de seguridad ciudadana.

El segundo artículo, “Funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998”, recoge los aspectos centrales de una investigación realizada en 2003 en tres departamentos judiciales representativos de la situación de la justicia penal en el ámbito del conurbano bonaerense. Esta investigación fue desarrollada por el CELS en el marco del proyecto “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América latina”, coordinado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas / CEJA-OEA.

“El Poder Judicial frente a la violencia institucional” es una investigación sobre las respuestas del sistema de justicia ante casos de violencia institucional. Este trabajo refleja el seguimiento y análisis de la actuación de jueces y fiscales en casos paradigmáticos de violencia policial. La mayoría de los procesos judiciales relevados se desarrollaron desde 1999 hasta 2004.

Los dos últimos documentos desarrollan líneas de reformas para el Ministerio Público, a fin de incorporar en el debate político este organismo fundamental para el funcionamiento del sistema de justicia y la defensa de los derechos fundamentales. El primero de ellos, “Fiscales y defensores en la agenda democrática. Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público”, fue elaborado por las organizaciones civiles del foro “Una Corte para la democracia” y presentado en julio de 2004 a distintos actores políticos con capacidad para impulsar este tipo de cambios. La visualización de las responsabilidades concretas del Ministerio Público para un mejor funcionamiento del sistema, los cambios internos y la creación de instancias efectivas de control —fundamentalmente externas— son las principales líneas de análisis y fundamentan las propuestas. El último documento, “Ejes para una reforma del Ministerio Público”, fue elaborado por el CELS con la colaboración de otras organizaciones, y presenta —desde un planteo técnico— un desarrollo de las propuestas del documento anterior y una serie de recomendaciones puntuales para superar las trabas normativas que impone la Ley Orgánica del Ministerio Público Nacional que pueden entorpecer el proceso de recambio propuesto.

El CELS quiere agradecer a los integrantes del programa “Violencia institucional y seguridad ciudadana” —Cecilia Ales, Rodrigo Borda, Gerardo Fernández, Gustavo Palmieri, Marcela Perelman, Luciana Pol y Hernán Thomas— y a los integrantes del programa “Justicia democrática” —Alberto Bovino, Paula Litvachky, Andrea Pochak y Leah Tandeter—, quienes participaron en la elaboración de los documentos e investigaciones aquí recopiladas.

La investigación sobre el sistema penal de la provincia de Buenos Aires fue realizada por Ana Aliverti, Luciano Hazán, Paula Muzzi y Mariano Salgado, a

quienes les agradecemos por su trabajo. A su vez, esa investigación contó con la importante colaboración de María Josefina Martínez, docente e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, quien también realizó la edición de los artículos del presente libro.

Queremos agradecer a Laura Itchart, coordinadora del Área de Comunicación del CELS, por la colaboración en la edición de este libro y el seguimiento de su publicación.

El CELS quiere agradecer muy especialmente a las siguientes organizaciones, equipos de investigación y personas con quienes comparte la autoría de varios de los documentos que dieron origen a este libro: Asociación de Defensores de Derechos Humanos (ADDH), la Asociación El Ágora, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral, la Conferencia Argentina de Religiosos y Religiosas (CONFAR), el Departamento de Planificación y Políticas Públicas, el Centro de Derechos Humanos y la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús, el Foro para la Justicia Democrática (FOJUDE), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP) Córdoba, el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad de General San Martín, la Red Solidaria, el Laboratorio de Políticas Públicas, el programa de “Investigación sobre fuerzas armadas, seguridad y sociedad” de la Universidad Nacional de Quilmes, el proyecto “Seguridad urbana, institución policial y prevención del delito” de la Universidad Nacional del Litoral, la Sección de Criminología y Política Criminal, Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y el programa “Transformaciones en el gobierno de la seguridad urbana y derechos humanos” de la Secretaría General de la Universidad Nacional de Rosario, y personalidades como Juan Carr, Daniel Goldman, la Hna. Martha Pelloni cmt y Raquel y Jorge Witis.

Estos trabajos no podrían haber sido realizados sin la colaboración de muchos jueces, fiscales, defensores y funcionarios. Agradecemos especialmente el tiempo dedicado y los aportes efectuados para la investigación sobre el sistema penal bonaerense a los fiscales, jueces, defensores, funcionarios y empleados de los departamentos judiciales de San Isidro, San Martín y Lomas de Zamora y a los centros de Atención a la Víctima, por las entrevistas realizadas. Al defensor de Casación por el tiempo y el apoyo brindado, y en el mismo sentido, a los defensores generales de San Martín y San Nicolás.

Distintas personas han hecho aportes a los trabajos presentados. Por ello queremos agradecer a Carolina Brandana de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires y a Gabriela Magistris y a Mabel López Oliva por los datos brindados para el artículo “El Poder Judicial frente a la violencia institucional”.

Agradecemos finalmente el apoyo de la Fundación Tinker, el Foreign and Commonwealth Office a través de la Embajada Británica en Buenos Aires, la Fundación Ford, The John Merck Fund y de todas las fundaciones y organizaciones nacionales e internacionales que sostienen el trabajo del CELS.

VÍCTOR ABRAMOVICH
Director ejecutivo

I

Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática. Más derechos, más seguridad*

1. La responsabilidad política y social de actuar sobre la complejidad

La cuestión de la seguridad ciudadana emergió desde la segunda mitad de la década de 1990 como tema central capaz de poner en juego la habilidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas. Este problema exige políticas responsables y soluciones efectivas para la protección de los derechos de las personas.

* Este documento fue elaborado en forma conjunta por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas, el Centro de Derechos Humanos y la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús; Sofia Tiscornia, Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Carrera de Antropología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes; Programa “Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad Urbana y Derechos Humanos” de la Secretaría General de la Universidad Nacional de Rosario; Proyecto Seguridad Urbana, Institución Policial y Prevención del Delito de la Universidad Nacional del Litoral; Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín; Sección de Criminología y Política Criminal, Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Asociación de Defensores de Derechos Humanos (ADDH); Asociación El Ágora; Central de Trabajadores Argentinos (CTA); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral; Comisión Provincial por la Memoria; Conferencia Argentina de Religiosos y Religiosas (CONFAR); Foro de Derechos Humanos de San Isidro; Foro para la Justicia Democrática (FOJUDE); Fundación Poder Ciudadano; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Insti-

Mientras la inseguridad afecta a la sociedad en su conjunto, la sufren en forma particularmente grave los sectores de menores recursos. Por ello, hay que buscar políticas de seguridad inclusivas que protejan a los diversos actores y no sólo los derechos de un determinado sector social, y mucho menos que promuevan la seguridad de un determinado grupo social a costa de los derechos de los demás ciudadanos. Para diseñar políticas que operen contra el delito y que no produzcan mayor exclusión, es necesario contemplar acciones que extiendan la ciudadanía, como una poderosa herramienta integradora. Ciudadanía que debe ser entendida en el sentido amplio de ciudadanía social,¹ la cual, a diferencia de la ciudadanía política o civil, hace referencia también a los derechos colectivos.²

No es ocioso considerar el proceso que ha llevado a nuestra sociedad a hacer de estos temas un asunto de preocupación central. Esta centralidad no debe aparecer como natural o autoevidente. El protagonismo de la seguridad ciudadana, hoy tomado como lógico, es el fruto de un proceso por el que distintos fenómenos relacionados con la violencia se incrementaron y esto aparece como un problema que debe resolverse. La oportunidad que tiene esta sociedad, a diferencia de otras, es que aún existe el recuerdo de una situación distinta, el recuerdo de una sociedad en la que el riesgo de quedar excluido de toda distribución de bienes sociales era casi nulo. La dimensión de la exclusión vigente avanza sobre ese recuerdo estructurando una sociedad dual. Esa dualidad, por su parte, es el terreno para la potencial construcción de un antagonismo social que aún no se ha terminado de constituir plenamente. En este enfrentamiento de la sociedad se identificaría el mundo de la ley con los sectores incluidos en la distribución de bienes y el mundo del delito con los excluidos. Si bien esta visión tiene una amplia difusión, aún se encuentra en un estado latente, como prejuicio aun vergonzante. Al no estar cristalizado todavía como evidencia, este antagonismo merece ser evaluado como una oportunidad para no llegar a una situación antagónica.

tuto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED); Laboratorio de Políticas Públicas; Red Solidaria; Hna. Martha Pelloni cmt; Juan Carr, voluntario de la Red Solidaria; Raquel y Jorge Witis; Rabino Daniel Goldman.

¹ Para un desarrollo mayor de este concepto, véase Mario Lungo y Roxana Martel, *Ciudadanía social y violencia en las ciudades centroamericanas*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, en www.denison.edu/collaborations/istmo/articulos/ciudadania.html#end1. Los autores citan a su vez a Roberts, Bryan (1997), “Ciudadanía y política social en latinoamérica”, en B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*, FLACSO-SSRC, San José. Los primeros usos del concepto de *ciudadanía social* se encuentran en Marshall, Thomas H. (1964), “Citizenship and Social Class”, en T. H. Marshall (ed.), *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago.

² Al hablar de ciudadanía en este documento, no se hará referencia sólo a un estatus político sino al proceso de inclusión progresiva y de ejercicio de derechos por parte de la sociedad.

La seguridad ciudadana involucra problemas básicos de la relación entre ciudadanos, entre éstos y las instituciones y entre las instituciones entre sí. Por ello, resulta fundamental pensar y describir estos problemas en toda su complejidad. Ello implica cuestionar algunas descripciones que, por simplificar, no sólo ponen en riesgo la seguridad personal sino también los derechos de los ciudadanos. Sólo una comprensión en el marco de esta complejidad puede tomar en consideración todos los derechos que están en juego, sin reducirlos a una dimensión meramente defensiva. Sólo un nuevo enfoque del tema permitirá encarar una política de seguridad inclusiva que amplíe el ejercicio de los derechos, en lugar de restringirlo.

Hacerse cargo del reclamo por mayor seguridad de un modo responsable significa otorgarle su real dimensión, resolverlo en un contexto de respeto por los derechos y no limitarlo a una demanda que busca solamente reducir el riesgo de que ciertos delitos ocurran. La negación de las múltiples facetas del problema sólo conduce a la restricción y no a la protección de los derechos.

Que las políticas de seguridad requieran de la comprensión de esta diversidad de factores no debería sorprender. Es propio de toda política pública abarcar tal pluralidad, ya sea en el campo económico, laboral, educativo, etc. Por el contrario, se profundiza el problema al insistir con un discurso que pretende que la seguridad puede abordarse con soluciones simplistas y restringidas que sólo dependen de la voluntad de luchar contra el delito.

Dar una respuesta que contemple esta complejidad no implica suspender la acción. Por el contrario, implica aprovechar experiencias que ya dieron resultados positivos en la protección de derechos, sumar la capacidad de otras instituciones públicas —además de aquellas tradicionalmente involucradas en las políticas de seguridad— y desarrollar políticas de seguridad cuya dinámica promueva mayores niveles de integración social. Por otra parte, implica un rechazo activo de las concepciones reduccionistas y autoritarias frente al problema de la inseguridad. El recorte arbitrario del problema que estas posiciones sostienen es evidente; su fracaso es comprobable y su continuidad sólo profundizará la crisis.

Abarcar esta complejidad requiere pensar *más acá y más allá* de la mera respuesta al hecho delictivo, respuesta que también debe ser pensada. Más acá, porque existe un contexto en el que emerge el hecho delictivo, que incluye las características de la convivencia social y la relación de los ciudadanos con las instituciones, en particular con las encargadas de la seguridad. Más allá, porque tanto el infractor como la víctima son parte de un sistema que los excede y que abarca los modos en que los ciudadanos desarrollan sus vínculos y resuelven sus conflictos, modos que retornan sobre la sociedad fortaleciendo su integración o su segmentación.

2. Tres planteos que agravan el problema de la inseguridad

En el debate político y en el de los medios de comunicación se describe en forma simplificada el problema de la seguridad y, como consecuencia, sus soluciones.

Estas propuestas erradas pueden agruparse esquemáticamente en tres versiones. Por una parte, aquellas que tienen como objetivo el reforzamiento del orden en las calles e ignoran derechos y garantías constitucionales. En segundo lugar, una posición que bien podría considerarse una variable de la anterior. Este segundo grupo de propuestas también prioriza el “orden público”, pero evita caer en una retórica abiertamente autoritaria y, por otra parte, si bien incluye restricciones legales al objetivo de alcanzar el orden público, utiliza un concepto tan restringido de derechos que vacía de contenido el sistema democrático y el Estado de derecho. Finalmente, existen discursos con una noción más amplia de derechos, en los que la cuestión del orden no se impone por sobre los valores democráticos, pero que no logran articular respuestas consistentes en materia de seguridad ciudadana, pues, o bien derivan las soluciones a una mejora genérica de las condiciones sociales o bien las limitan exclusivamente al control de las instituciones de seguridad.

2.1. La demagogia punitiva. Cuando se piensa la seguridad como el orden en las calles

Las respuestas que postulan el orden en las calles como único objetivo no sólo tienden a la restricción de derechos ciudadanos, sino que —al soslayar la complejidad de la cuestión— son ineficaces y plantean respuestas que en realidad sólo pueden acarrear más violencia, riesgos e inseguridad. El apoyo de estas medidas no está, básicamente, en apelaciones más efectivas al sentido común, o en los pocos y reducidos resultados de corto plazo que estas políticas puedan mostrar. Más bien, estas propuestas se sostienen en situaciones de hecho tales como los temores y resentimientos que se generan en una sociedad crecientemente desigual, temores que no sólo provienen de los grupos más privilegiados sino también de amplios sectores desfavorecidos cuya situación es la que más empeoró en términos relativos. Propuestas que también se fortalecen mediante el apoyo que les brinda el relegamiento de conflictos con sectores públicos y privados poderosos cuyo accionar es ampliamente reconocido como parte del problema de la inseguridad. Por ello, aun cuando no logren reducir la delincuencia, no significa que los efectos de estas políticas sean inocuos y no tengan sectores beneficiados, dado que avanzan en la protección de ciertos actores y en la profundización de una sociedad dual en la que el acceso a la seguridad es uno más de los bienes desigualmente distribuidos.

El ejemplo más extremo de este tipo de conceptualización lo constituyen aquellas posturas que describen la situación actual como un estado *de excepción*, que se articulan con la lógica de la *guerra* contra el caos. Una guerra contra la proliferación inédita de riesgos y contra determinados individuos —identificados confusamente como “la delincuencia”— que deben ser controlados por una autoridad eficaz. En esta concepción, el incremento de los delitos implica un exceso de carga para los dispositivos de seguridad existentes, que sólo podría ser procesado a través de una ampliación de la capacidad operativa de las instituciones de seguridad y de justicia para dar respuestas.

Al estado de excepción se opone el de normalidad, este último entendido como el orden resultante de un control fáctico. Bajo esta mirada aparecen propuestas como la inclusión de las fuerzas armadas en el esquema de seguridad interior, el uso de las instituciones de seguridad nacionales en el territorio de las provincias, la ampliación de las facultades policiales para interrogar y el énfasis en la persecución penal de las personas menores de edad.

Bajo este discurso, se encuentra la percepción de que la inseguridad constituye una fuerza a la que se debe oponer una fuerza superior en intensidad y contraria en sentido. Esta segunda fuerza, la del aparato represivo estatal, anularía la fuerza del delito. Esta imagen cuantitativa no es capaz de dar cuenta de los derechos involucrados ni de la eficiencia requerida, dos puntos claves para el gobierno de la seguridad. En primer lugar, no da cuenta de los derechos dado que éstos son percibidos básicamente como obstáculos al incremento de la violencia estatal, en lugar de ser entendidos como el bien a proteger por las políticas de seguridad. En segundo lugar, no da cuenta de la eficiencia requerida, pues los reiterados fracasos de estas políticas son paradójicamente utilizados para evaluar como insuficiente la fuerza aplicada y, consecuentemente, solicitar aumentos mayores, en una espiral incremental irresponsable que nunca rinde cuenta de los resultados obtenidos.

2.2. El Estado de derecho sin derechos. Cuando se reconocen sólo ciertos derechos de determinados sectores

Un segundo grupo de propuestas tiene en la práctica consecuencias similares al primero, pero rechaza una retórica belicista y abiertamente autoritaria e incorpora en el discurso elementos tales como el compromiso con la legalidad y el rechazo a la violencia institucional. Según los discursos agrupados en esta sección, el diagnóstico indica que el problema no es sólo el aumento de la violencia en los hechos sino también el decaimiento del imperio de la ley. De todas formas, la reconstrucción de la legalidad aparece básicamente vinculada al orden en las calles, y la promoción de este orden desplaza otros derechos ciudadanos.

La incertidumbre frente a los riesgos y la amenaza del delito ya no serían un mero problema de hecho al que podría responderse básicamente con la imposición de la autoridad fáctica y la fuerza física, sino que lo que se ha puesto en juego es la reconstrucción del imperio de la ley. Se trata de un Estado de derecho sin derechos. O, más precisamente: la aparente reconstrucción del imperio de la ley pretende realizarse otorgando carácter prioritario al derecho a la no interferencia sobre la vida de los individuos, aun cuando esta interferencia estuviera dada por el ejercicio de derechos de otras personas o grupos. En esta concepción, los derechos de otros ciudadanos son considerados como obstáculos a sortear y no como pretensiones legítimas que entran en conflicto y cuya conciliación debe procurarse. Además, esta concepción supone erróneamente que la no interferencia tiene las mismas consecuencias para unos y otros.

El efecto de esta visión restringida es concreto: la defensa del orden por el orden mismo. Sin atención a los contextos sociales y resistiéndose a que la legalidad funcione como un sistema de resolución de conflictos, este segundo grupo de discursos termina negando derechos. Declama el imperio de la ley pero persigue un orden fáctico basado en las situaciones de hecho. A partir de un arbitrario recorte de la legalidad, esta concepción concentra el poder punitivo y la atención estatal sobre delitos que afectan sólo a ciertos sectores sociales, o sobre conductas que están asociadas a los grupos que son percibidos como amenazas al orden en la calle. En el contexto general, la incidencia real en la reducción de la violencia es mínima o nula,³ pero genera efectos que tranquilizan a los sectores con mayor peso en la formación de opinión pública.

El control de la violencia estatal es un asunto en el que estos discursos aspiran a diferenciarse de los postulados de la “demagogia punitiva”. Al repudiar cualquier tipo de interferencia sobre la vida individual, este segundo grupo de propuestas rechaza tanto la violencia delictiva común como la violencia ilegal desarrollada desde el Estado. Por ello, estas propuestas abogan por el incremento de las facultades de las instituciones de seguridad pero también impulsan un mayor control administrativo y político de su accionar.

Sin embargo, más allá de las intenciones de control de la violencia estatal, la noción puramente individual de ciudadanía niega el contexto donde ésta se ejerce y conspira contra el supuesto resultado perseguido. Finalmente, la multiplicación de controles de tipo punitivo en el marco de una concepción parcial de los derechos a proteger incrementa el contacto de las instituciones de

³ Sólo un Estado con capacidad para controlar el nivel de la violencia de sus acciones puede obtener resultados exitosos y legitimar su accionar. Al no promover políticas de reducción de la violencia desde las prácticas de sus agencias de seguridad, las políticas públicas se vuelven parte del problema y así la capacidad de respuesta estatal queda atada a su capacidad para desarrollar cada vez más violencia.

seguridad con los sectores sociales más vulnerables y con menor capacidad de reclamo frente a los abusos. Por otra parte, estos contactos se producen bajo una lógica de vigilancia y control y no de resolución de los conflictos, por lo tanto, se incrementan los hechos de violencia policial y aumentan el perfil autoritario de la relación del Estado con los sectores más pobres.

De lo que se trata centralmente tanto en la demagogia punitiva como en este segundo grupo de propuestas es del control fáctico de la calle y las medidas tienden, más que a resolver eficazmente el problema, a evocar una imagen de paz como orden impuesto.

2.3. La seguridad por añadidura. Cuando las propuestas se agotan en el testimonio

Entre los discursos sobre la seguridad se encuentran también aquellos que describen el problema tratando de incorporar dimensiones omitidas en las posiciones anteriores. Los diagnósticos de este tercer grupo de discursos incluyen, por ejemplo, las diversas manifestaciones de la violencia, como la violencia delictiva común, la institucional y la doméstica, y colocan estos problemas en el contexto de la exclusión social, económica y política. Este grupo de discursos también menciona el decaimiento del imperio de la ley pero parte de una noción más amplia de ciudadanía, que no se restringe a la no interferencia de los otros, sean éstos particulares o públicos, y que incluye el goce de derechos económicos y sociales. Al esbozar una definición más amplia de ciudadanía, surge una noción más vasta y compleja del problema de la inseguridad, al menos en su enunciación.

Este grupo de discursos puede ser efectivo para articular acciones de resistencia ante los avances de la demagogia punitiva, pero su capacidad se muestra reducida al momento de construir propuestas y consensos que estén al nivel del diagnóstico realizado. Así, el análisis de la situación se organiza alrededor de dos argumentos fundamentales: las instituciones estatales son parte central del problema de la inseguridad y la enorme desigualdad social es fuente de violencia. Sin embargo, al diseñar medidas de intervención sobre ambos conjuntos de problemas se adoptan perspectivas simplistas que no se corresponden con la diversidad del diagnóstico.

En primer lugar, al problema sobre el decaimiento del imperio de la ley y la crisis de las instituciones públicas sólo se le busca respuesta mediante propuestas de reingeniería del poder punitivo del Estado, ya sea con las reformas institucionales de las policías o de sus capacidades de investigación y represión del hecho delictivo. Reformas necesarias pero, al mismo tiempo, claramente insuficientes para mejorar la capacidad del Estado para actuar sobre el problema de la inseguridad y generar un marco institucional que restablezca el pleno Es-

tado de derecho. De este modo, en el momento de las propuestas se mantiene el eje en la detección y castigo del hecho delictivo, foco en el cual se incluye una posición crítica sobre la violencia institucional y el modo en que se ejerce dicha represión. A partir de esto, las reformas institucionales propuestas por este tercer grupo de discursos pueden llegar a acercarse a las del segundo grupo.

En segundo lugar, la referencia a las condiciones de desigualdad y exclusión como una variable fundamental en el momento de analizar cuestiones tales como la falta de respeto a la ley, el incremento de algunas prácticas delictivas o de los niveles de violencia, termina funcionando como una línea de escape a la hora de diseñar propuestas útiles en materia de seguridad ciudadana. Las respuestas derivan en una mejora genérica de las condiciones socioeconómicas, como si los problemas de seguridad se solucionaran por añadidura a una mejoría general de dichas condiciones. Por ello, las políticas de seguridad parecen paralizarse a la espera de una mejora del contexto y de soluciones estructurales que reduzcan los niveles de delito. Esto, entre otros problemas, excluye reflexionar sobre el modo en que determinadas prácticas delictivas son parte de los procesos que generan exclusión y acrecientan las dificultades de acceso a distintos bienes.

3. La necesidad de ampliar la mirada sobre el problema de la seguridad

Los tres grupos de discursos analizados tienen en común que el momento de la intervención concreta frente al hecho delictivo sigue ocupando el lugar central de las medidas propuestas. Las variantes se limitan a proponer diferentes modos de uso de la fuerza —más intenso o más regulado— y permanecen en una lógica de gerenciamiento del poder coercitivo. Por lo tanto, se restringen a una sola dimensión de la cuestión. Como coinciden en esta simplificación, tiene sentido la discusión maniquea entre “mano dura” y “garantismo”, tal como suelen plantearla los defensores de la intensificación del uso de la fuerza. Si se piensa la demanda de seguridad como un pedido de orden fáctico, lo único que resta acordar es la intensidad en la que se debe imponer dicho orden.

Es necesario cambiar el punto de vista para pensar la seguridad ciudadana y rechazar la lógica con la cual ha sido comprendida hasta el momento por amplios sectores. Un análisis del problema de la violencia delictiva e institucional desde la óptica de los derechos demanda el reconocimiento de que éstas no sólo afectan el derecho de los ciudadanos a la no interferencia, sino que también involucran cuestiones básicas de la convivencia social y de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Es preciso que los objetivos y las propuestas sean consistentes con esta descripción y no la restrinjan a una mera declaración de principios.

Un enfoque responsable debe tomar en consideración el proceso previo al aumento de la violencia en general y el delito en particular, y de la manera diferencial en que ambos afectan a distintos grupos sociales. Como se ha dicho en este documento, la separación de nuestra sociedad en grupos antagónicos y desiguales no ha borrado el recuerdo y el ideal de una sociedad más igualitaria. Esta oportunidad, sumada a la centralidad que se le asigna en el debate a la seguridad ciudadana, exige un punto de vista consistente con una noción amplia del problema. En este sentido, implica la responsabilidad de actuar bajo la noción de que las políticas públicas deben perseguir un efecto compensatorio de las desigualdades y no solamente considerar las condiciones de exclusión económica, social y cultural para implementar políticas que centran la atención en los sectores empobrecidos y fomentan su estigmatización. Implica, también, tomar en cuenta las características de la interacción social y de los vínculos entre ciudadanos e instituciones. Esta visión, además, exige intervenir sobre los sectores de la actividad delictiva más protegidos por su relación con el Estado, que gozan de impunidad y presentan mayores dificultades para ser sancionados.

Tal pensamiento obligará a trasladar a las propuestas la complejidad asumida en la descripción de los problemas y en el concepto de ciudadanía involucrado. Así, será necesario otorgar un lugar central a las políticas sociales, a las políticas institucionales y al desarrollo de acciones en materia de seguridad que no reproduzcan la exclusión y la estigmatización social.

Desde esta mirada más amplia se planteará claramente que la seguridad de los ciudadanos es en sí misma una cuestión que hace a sus garantías, y no un límite a éstas; que el respeto a los derechos humanos es una condición de eficiencia de estas políticas y no un obstáculo para que alcancen su objetivo; y que un concepto de seguridad acorde con un concepto amplio de ciudadanía no puede remitir sólo ni fundamentalmente al derecho a la no interferencia sino también a garantizar determinadas condiciones para el ejercicio tanto de derechos individuales como colectivos.

4. Líneas básicas para un enfoque inclusivo

4.1 Reconstruir los lazos de ciudadanía: articulación entre políticas de seguridad y otras políticas públicas

Sostener que las políticas de seguridad deben involucrarse con otras políticas públicas, como las políticas sociales, no significa entender que estas últimas son exclusivamente las que operan sobre la inclusión material y de bienestar. Por el contrario, la articulación entre las políticas de seguridad y otras políticas públicas incluye no sólo variables relacionadas con la actividad laboral de las per-

sonas y políticas de empleo sino también acciones relacionadas con el espacio público, los vínculos sociales y la salud. Implica a las políticas que intervienen sobre los modos de la convivencia y proporcionan recursos para el mejoramiento de la calidad del lazo social. Como ejemplo, podríamos mencionar a las políticas tendientes a una resolución alternativa y pacífica de aquellos conflictos que habitualmente encuentran soluciones autoritarias, que pueden derivar en violencia entre ciudadanos o requerir la intervención de la violencia estatal.

La implementación de mecanismos participativos y autogestionados de resolución de conflictos en barrios con altos índices de violencia ha resultado eficaz, tanto para una resolución democrática y pacífica de los conflictos como para promover la reconstrucción de vínculos sociales que la exclusión económica y social deterioraron. La experiencia piloto de los Foros de Convivencia —desarrollados en el marco del Proyecto Comunidades Justas y Seguras, de la Universidad de Rosario y la Universidad de Toronto— constituidos en barrios de extrema pobreza de la ciudad de Rosario proporciona un ejemplo en este sentido. Los Foros de Convivencia, al brindar un modelo monitoreado de abordaje de conflictos interpersonales —y de las condiciones genéricas que los producen— a poblaciones excluidas del acceso a este tipo de alternativas, evitan la criminalización de conflictos, reducen la intervención de las instituciones de seguridad y la violencia institucional ejercida sobre la población, y restituyen capacidades de autogobierno. De este modo, se promueve otra cultura de resolución de conflictos y se establecen vías de sostenimiento de la convivencia distintas a las que producen y sostienen la interacción entre las fuerzas de seguridad y los sectores sociales estigmatizados a través del uso de la fuerza.⁴

La incorporación de la perspectiva de políticas sociales en materia de seguridad no es una característica de las políticas de seguridad sólo necesaria en sociedades con altos niveles de exclusión, sino una cualidad que se observa en sociedades integradas y sin graves problemas de pobreza.⁵ Sin embargo, en nuestro contexto cobra una importancia fundamental por diferentes razones:

⁴ Enrique Font, Jennifer Wood y Clifford Shearing (2002), “The Nodal Governance of Security: A North-South Dialogue” (mimeo); y Jennifer Wood y Enrique Font, “Building Peace and Reforming Policing in Argentina: Opportunities and Challenges for Shantytowns”, artículo presentado en la conferencia “In Search of Security: An International Conference on Policing and Security”, Law Commission of Canada, Montreal, 19 al 22 de febrero de 2003.

Por el contrario, la decisión, en julio de 2003, de involucrar a los jueces de paz en los procedimientos penales en la provincia de Buenos Aires (ley 13.078, que incorpora el artículo 25 bis al Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires) implica una sobrevaloración de la capacidad del poder punitivo para solucionar el problema de la seguridad ciudadana y el menosprecio de otros canales de resolución de conflictos como herramienta útil para la convivencia social.

⁵ La articulación entre políticas sociales y políticas de seguridad pública se ha ido gestando en los últimos treinta años en diversos contextos culturales —Canadá, Gran Bretaña, Francia, Italia, Holanda, etc.— con modalidades diversas.

En primer lugar, por tratarse de un contexto de mayor exclusión y desigualdad, la dimensión social resulta fundamental para operar sobre los conflictos relacionados con la inseguridad. Una relación eficiente entre políticas de seguridad y políticas sociales implica necesariamente desarticular aquellas articulaciones entre políticas públicas que incrementan el conflicto social, provocan la violación de derechos e incluso distorsionan las instituciones y políticas de seguridad. Dos problemáticas en las que se ve claramente la relación contraproducente entre políticas sociales y de seguridad son las políticas oficiales sobre infancia y juventud y aquellas referidas a la intervención estatal frente a la protesta social.

La judicialización de un amplio espectro de las políticas sociales destinadas a la infancia y juventud es uno de los ejemplos más claros de intervenciones públicas en materia social que hoy contribuyen a incrementar la conflictividad y la violación de derechos en lugar de operar para su resolución. En la mayor parte del territorio nacional la llamada “justicia de menores” está encargada de gestionar medidas destinadas a asistir a familias, niños y adolescentes con problemas o conflictos que no están vinculados a las leyes penales. A su vez, la situación de personas menores de edad en conflicto con las leyes penales es resuelta por ese mismo mecanismo judicial o por una instancia judicial similar, que carece de las más básicas garantías legales. Esto provoca, por un lado, una mala gestión de políticas sociales por parte de una organización judicial absolutamente carente de diseño, estructura y capacidad para administrar estas medidas asistenciales, a lo que se suma un régimen discrecional de internaciones y otras medidas privativas de la libertad de personas menores de edad, estén ellas o no en conflicto con leyes penales. Como resultado de este sistema perverso aparece un reclamo de mayor dureza sobre los niños y adolescentes cuando se está frente a uno de los sistemas con mayor nivel de internación de la región.⁶

El otro ejemplo en el que aparece claramente la distorsionada relación que se plantea actualmente entre políticas sociales y de seguridad es el modo de enfocar la cuestión de la protesta social, representada ampliamente por los piquetes y cortes de ruta. La reducción y la precarización del mundo del trabajo ha destruido, simultáneamente, los medios de supervivencia y las instancias de inclusión simbólica e institucional de la mayor parte de la población. El surgimiento de agrupaciones piqueteras se vincula con ambos problemas. Por un lado, encarna medios de obtención de recursos vitales para quienes han quedado

⁶ Para diciembre de 2001 sólo en la provincia de Buenos Aires había 8.195 personas menores de edad privadas de su libertad en diversas condiciones, según cifras del Consejo Provincial del Menor. Más del 80% de estas medidas aparecían justificadas como respuesta a situaciones de desamparo, vulneración de derechos, desprotección o riesgo, y cerca de un 20% como respuesta frente a hechos donde los menores de edad aparecían involucrados en violaciones a las normas penales. Véase CELS, “Situación de niños, niñas y adolescentes privados de su libertad en la provincia de Buenos Aires”.

excluidos del mercado de trabajo. Por otro, resultan equivalentes funcionales de aquellas instancias de mediación institucional que se han deteriorado, como los sindicatos.

Las visiones meramente reactivas sobre el fenómeno de la protesta social sólo se preocupan por el mantenimiento del orden, y responden con subsidios a la demanda social una vez que el conflicto ya está en la calle. Por el contrario, una visión proactiva y verdaderamente universalista del problema, que valore el carácter institucional de la protesta y la ciudadanía de quienes demandan, permitirá anticiparse al conflicto con la satisfacción de los derechos sociales actualmente vulnerados. La ausencia de criterios claros y estrictos para la distribución de prestaciones sociales tendió a legitimar distintas protestas sociales como uno de los modos fundamentales para la obtención de beneficios. Éste puede ser analizado como ejemplo de una dinámica contraproducente entre políticas sociales y políticas de seguridad. Un mecanismo arbitrario de distribución de beneficios sociales tiende a negarles su categoría de derechos y promueve el conflicto como mecanismo de asignación.⁷ Medidas como el establecimiento de criterios claros en la asignación de prestaciones sociales están orientadas a reconocer los derechos vulnerados y a evitar que la capacidad de generar conflictos sea una regla para la distribución de las políticas sociales.

Si muchas veces la inseguridad emerge de un cruce de situaciones variadas donde se combinan distintas negaciones de derechos básicos y prácticas excluyentes, en esos casos las medidas en materia de seguridad deberán desarrollarse en el marco de intervenciones públicas más amplias que tomen en consideración esta pluralidad de factores. En tal sentido, el éxito de la respuesta estatal dependerá de la incorporación de líneas de acción vinculadas a otro tipo de intervenciones (vivienda, derechos políticos, salud, uso del espacio público, canales de participación política, etc.). En tal sentido, ha sido una seria falencia de la política oficial que el Programa de Protección Integral de Barrios —vigente desde noviembre de 2003 y gestionado por la Secretaría de Seguridad Interior— no haya sido acompañado sistemáticamente por otras políticas, que esporádicamente fueron anunciadas. Si podían desprenderse impactos positivos de estos operativos estaban sujetos a la incorporación de otras agencias que superaran el enfoque fundamentalmente policial. Al no ser así, sus consecuencias resultan altamente lesivas para las prácticas cotidianas de quienes habitan esos barrios y consolida las condiciones negativas que motivaron la intervención inicial.⁸

⁷ CELS, *El Estado frente a la protesta social 1996-2002*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, pp. 27 y ss. Para un análisis acerca de la asignación de planes sociales, véase CELS, “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, mayo de 2003, en www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/analisis_Jefes_Jefas_oct2003.pdf.

⁸ “Merece que reflexionemos sobre el impacto de medidas tales sobre la psicología de los habitantes de las villas, por más que algunos pretendan considerar estas preocupaciones como ‘lujos’

Diversos tipos de intervención que articulan políticas sociales y de seguridad apuntan desde los mecanismos de resolución pacífica de conflictos interpersonales a partir de la participación activa de la propia sociedad civil, hasta la generación de empresas sociales con jóvenes en situación de vulnerabilidad como forma de promover una integración social distinta.⁹ También abarcan la ampliación del papel de la escuela como referente social y cultural en barrios donde las alternativas de recreación son nulas o escasas. En la Argentina, este tipo de iniciativas sólo se ha manifestado en un plano experimental y queda un enorme camino por recorrer al respecto, tanto en la promoción de cursos de acción innovadores como en su institucionalización.¹⁰

de los que no tiene sentido ocuparse, y otros las descalifiquen amparándose cínicamente en el ‘consentimiento de las víctimas’. Frente a tales escépticos, valdría la pena que nos detengamos a pensar sobre lo que significa ser considerado oficialmente objeto de prevención y temor, alguien con quien sólo merece dialogarse con las armas en la mano” (*Página/12*, 8/2/04, “Fronteras de los derechos”, por Maristella Svampa y Roberto Gargarella).

⁹ Como ejemplo de un acercamiento muy básico y precario a este tipo de medidas puede mencionarse la actividad desarrollada por el programa Comunidades Vulnerables, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que desde 2002 trabaja con grupos de jóvenes en situación de vulnerabilidad —actualmente unos ochocientos destinatarios— que habitan en villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires y de los partidos del Gran Buenos Aires. Estas acciones tienden a generar oportunidades a esos grupos de jóvenes ya sea para su integración al mundo del trabajo o para la reconstrucción de sus lazos familiares y comunitarios, así como también abrir espacios recreativos y culturales. En su dinámica actual, estos programas están sujetos a obstáculos de diversa índole. La principal traba quizá no sea el grado reducido de cobertura de estos programas, en relación con el problema que pretende afrontar, sino el nivel de precariedad de diseño que se constata al observar que estas iniciativas giran alrededor de la asignación de planes y beneficios diseñados para otras finalidades sociales. Por otra parte, sus estructuras de asignación y evaluación no son ajenas a los problemas generales de discrecionalidad y gerenciamiento de dichos planes. En el mismo sentido, aunque con ciertas diferencias, puede mencionarse el programa Vivir una Ciudad Segura, de la Municipalidad de Azul, implementado a partir de febrero de 2003, con la asistencia y cooperación de la Universidad Nacional del Litoral y que actualmente trabaja junto a sesenta destinatarios en tres sitios piloto.

¹⁰ La función de la escuela en contextos de altos índices de criminalidad y violencia es un tema novedoso y polémico a la vez. Por una parte, en las ciudades brasileñas de Salvador de Bahía, Recife y Olinda, la aplicación del programa Escuelas Abiertas creado por la UNESCO, mediante el cual las escuelas permanecen abiertas los fines de semana para el desarrollo de actividades recreativas y culturales para niños y jóvenes, ha tenido un efecto positivo en la reducción de hechos violentos vinculados a los sectores juveniles, particularmente en lo que hace a vandalismo, peleas de pandillas, uso de armas e incluso robos (*La Nación*, 25/3/03). Sin embargo, expertos en educación han señalado el riesgo de que la sobrevaloración de la escuela en términos de una política de control del riesgo social devalúe el rol transformador y progresivo de la educación para limitar su función a una meramente asistencial y de albergue (Guillermina Tiramonti, *Clarín*, 26/5/03). Indudablemente, estas advertencias merecen ser tenidas en cuenta, a la vez que es necesario reparar en todas las herramientas de integración que puedan, en principio, colaborar en la reconstrucción de lazos sociales que se encuentran en estado terminal o que ya hayan desaparecido.

Para intentar gobernar la inseguridad urbana, operando sobre la desigualdad y la exclusión social, es preciso trabajar tanto en la articulación de políticas sociales y de seguridad existentes como también en la generación de nuevas líneas de acción. Para que la multiagencialidad no quede como una enunciación y se comience a innovar en nuevas líneas de acción pensadas a partir de la articulación de políticas sociales y políticas de seguridad pública, es importante que se generen marcos institucionales para el diseño de estas políticas. Esta articulación entre agencias debe darse tanto entre carteras con agendas distintas (de seguridad, sociales, etc.), como también entre distintas instancias de gobierno (municipal, provincial, nacional) que deben procurar la máxima consistencia posible entre sus políticas. Nuevos cursos de acción han surgido de esquemas de cooperación entre agencias, desde los que diversos actores estatales y no estatales (algunos comprometidos tradicionalmente con la tarea de controlar el delito, otros que asumen nuevos roles en este marco y organizaciones de la sociedad civil) pueden generar prácticas conjuntas. Estos esquemas han sido institucionalizados de manera diversa en distintos países, generalmente trazando un vínculo entre el ámbito del gobierno central y el ámbito del gobierno local.¹¹

Por último, en el contexto local, la articulación entre políticas sociales y de seguridad no sólo es importante porque la dimensión social resulta clave sino también porque existe un consenso generalizado que indica a las instituciones de seguridad y de justicia criminal como parte del problema. Desde el regreso de la democracia, las instituciones de seguridad han sido progresivamente cuestionadas por su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos, su participación en redes de ilegalidad e incluso su capacidad de funcionar como articuladoras de oportunidades delictivas. Que las políticas de seguridad queden circunscriptas sólo a las mismas instituciones policiales que requieren ser reformadas ha sido una de las debilidades de los intentos de reformas en las políticas de seguridad. Este diagnóstico demanda una mayor intervención de otras instituciones públicas, no sólo para que sumen distintas capacidades sino para acompañar a estas intervenciones de una legitimidad que las instituciones de

¹¹ Por ejemplo, en Francia se intentó armar un esquema multiagencial que vinculaba las dimensiones centrales y locales. Los ejemplos más importantes son el Conseil Nationale de Prevention de la Delinquance, encabezado por el primer ministro e integrado por representantes de los ministerios relevantes y los intendentes de las ciudades más importantes y los Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance, presididos por el intendente y en el que participaban actores estatales y de la sociedad civil. Ya desde la década de 1980, en el nivel de los CCDP se gestionaba el debate sobre los principales problemas en cada ciudad. A partir de 1990 las actividades del CNPD pasaron al Conseil Nationale de la Ville y, a partir de allí, nacieron los inicialmente denominados “contratos de acción de prevención” —luego “contratos locales de seguridad”— como un instrumento para la organización de los aportes y acciones del nivel central y el nivel local en el desarrollo de los diversos programas de intervención, previendo esquemas de financiamiento y evaluación.

seguridad no pueden brindar, introducir dinámicas que interrumpen las redes de ilegalidad y evitar que las políticas de reforma sean rehenes de los grupos que activamente defienden las lógicas corporativas de las policías y la justicia.

4.2. Controlar la violencia

Promover el control de la violencia implica repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se insertan en la sociedad e intervienen en la circulación social de la violencia, de modo tal de evitar dinámicas violentas en la gestión de conflictos. Implica comprender que la pretensión estatal de monopolio de la fuerza tiene sentido como instrumento para la protección de los derechos, y no para el mantenimiento del orden fáctico.

Controlar la violencia implica asumir que el problema no se circunscribe a la violencia estatal y reconocer los puntos estructurales de su circulación en el contexto nacional. Pero para ello no se puede desconocer la función de protección y reproducción que el Estado ha ejercido en relación con las lógicas violentas, así como en la incapacidad que históricamente ha demostrado la fuerza estatal para desandar los circuitos de violencia, sin provocar con ello una vulneración de derechos más aberrante que aquella que se busca prevenir.

Repensar las condiciones en que las instituciones de seguridad se desenvuelven en la sociedad implica asumir que la violencia institucional es parte del contexto de violencia que se intenta controlar democráticamente. Esto es, un reconocimiento de la doble condición de las agencias policiales: formar a la vez parte de las políticas públicas para reducir la violencia y tener entre sus capacidades la de ejercer distintos niveles de violencia como instrumento para intervenir.

Discutir las instituciones de seguridad implica revertir la crisis que atraviesa el uso de la fuerza por parte del Estado, crisis cuya profundidad se expresa en distintos niveles. En primer lugar, el uso de la fuerza pública aparece como elemento que reproduce las lógicas de la violencia y la inseguridad más que como una herramienta capaz de intervenir eficazmente en la desarticulación de esas dinámicas para solucionar potenciales conflictos. En segundo lugar, las instituciones que administran la fuerza pública tienen grados altísimos de deslegitimación frente a amplios sectores sociales con quienes deberían interactuar para proteger sus derechos.¹² En tercer lugar, no se han desarrollado prácticas

¹² Las investigaciones de opinión pública permiten dar cuenta de que, a los ojos de la población, la policía es fuente de inseguridad. En febrero de 2000, el 21% de la gente mencionó a la corrupción policial como una de las principales causas de la delincuencia en la provincia de Buenos Aires (Catterberg y Asoc., “Percepciones sobre el tema inseguridad en la provincia de Buenos Aires”). Por otra parte, consultada sobre la forma más eficaz para combatir la delincuencia, el 34,8% de la gente respondió que se debe “desarticular la asociación entre delincuentes y policías y políticos corruptos” (Catterberg y Asoc., abril de 2004). En 1983, ya retornada la democracia, sólo el

de gobierno y control de las instituciones de seguridad que las incorporen dentro de la institucionalidad democrática.

El probado aumento de la violencia institucional en los últimos tiempos no tiene justificación en proporción al aumento de la violencia delictiva. Reducir la violencia de las instituciones de seguridad no es sólo una cuestión de principios, pues esta violencia es en sí misma un riesgo para la vida y la integridad de los ciudadanos¹³ y componente del problema de la inseguridad. Es importante tener en cuenta las propuestas que se refieren a controles administrativos, políticos y ciudadanos, como también aquellas orientadas a la desmilitarización de las policías. Pero, aún más allá, también es preciso poner en cuestión los incentivos institucionales a esta violencia, tales como la obligación de los agentes de portar armas y de intervenir cuando están fuera de servicio,¹⁴ la protección

25% de la población confiaba mucho o bastante en la policía. Aunque con altibajos, la confianza fue disminuyendo paulatinamente hasta llegar al 17% en agosto de 2001 (Gallup Argentina para *La Nación*, 19/8/01).

¹³ El progresivo incremento de personas muertas en enfrentamientos (policías, civiles involucrados en delitos y civiles ajenos al delito) es un índice alarmante de cómo la violencia usada como principal instrumento de reducción del riesgo delictivo resulta un factor de potenciación de los riesgos para la vida de las personas. Entre enero de 1996 y junio de 2003, 1.971 personas (129 sólo en el primer semestre de 2003) murieron en este tipo de hechos en la ciudad de Buenos Aires y en los partidos del Gran Buenos Aires. Para comprender la incidencia de los enfrentamientos en la situación general de riesgo para la vida de ciudadanos policías y civiles, es necesario determinar la cifra de personas muertas en este tipo de situaciones en relación con la totalidad de los homicidios dolosos. La Policía Federal tuvo algún tipo de participación en cerca de uno de cada tres homicidios dolosos ocurridos durante 2002 en la ciudad de Buenos Aires y uno de cada cuatro en el primer semestre de 2003. Esta proporción, que por sí misma muestra cómo el uso de la violencia por parte de las instituciones de seguridad influye en el riesgo para la vida de civiles y policías, resulta aún más alarmante si se la compara con ciudades de otros países. Al cotejar la proporción de muertos en enfrentamientos policiales en relación con la totalidad de homicidios dolosos durante 1998, se encuentra que en San Pablo los muertos en enfrentamientos constituyeron 5,8% de los homicidios dolosos, mientras que en Buenos Aires fueron 26,3% (véase CELS, “Violencia y enfrentamientos policiales. Civiles y policías muertos en enfrentamientos armados de los que participaron miembros de la Policía Federal Argentina. Años 1996-2001”, en www.cels.org.ar). El uso indiscriminado de la violencia en situaciones de delito no sólo se demuestra ineficaz para combatir los riesgos de vida sino que los incrementa. A una revisión general de las políticas de seguridad en este aspecto debería sumarse una revisión de cuestiones específicas que contribuyen a este fenómeno como, por ejemplo, la normativa vigente en diversas fuerzas de seguridad que obligan a sus agentes a portar armas y a usarlas en situaciones de delito estando fuera de servicio.

¹⁴ De los 468 funcionarios de la Policía Federal Argentina y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires muertos en enfrentamientos entre enero de 1996 y junio de 2003, en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, 73% se encontraba fuera de servicio en ese momento —esto es: francos de servicio, retirados y retirados que actuaron como custodios privados. En el mismo período, del total de civiles muertos en enfrentamientos en los que participaron miembros de esas fuerzas, 43% murió en situaciones en que los policías estaban fuera de servicio (base de datos CELS). Si bien recientemente algunas instituciones policiales han realizado reformas normativas

que las agencias policiales otorgan a funcionarios con múltiples denuncias de violencia y la incapacidad de las mismas instituciones policiales para identificarse a sí mismas como organizaciones cuya función es intervenir en situaciones de conflicto protegiendo los derechos ciudadanos.

Con vistas a reducir la violencia ejercida desde las instituciones policiales es esencial desarticular las estructuras de corrupción y su autonomía, ya que controlar la fuerza del Estado implica también quebrar la posibilidad de que las policías continúen funcionando como gerencadoras de la estructura de oportunidades criminales. Para lograrlo se requiere no solamente garantizar un control político de las instituciones de seguridad que aumente su transparencia, sino también eliminar las barreras impuestas a la circulación de la información, propias de estas estructuras militarizadas. Existen normas disciplinarias en las fuerzas de seguridad que desincentivan la denuncia por parte de sus agentes de las ilegalidades cometidas por otros miembros. Estas normas tienden a establecer un control férreo sobre la información institucional y restringen la transparencia de su funcionamiento. Como ejemplos, pueden citarse algunas regulaciones de la Policía Federal, tal como el decreto 1866/83, que establece que si un agente quiere realizar una denuncia por hechos relativos al servicio debe hacerlo ante su superior jerárquico y, de no seguir estas instancias, debe ser sancionado (artículos 343 y 537). El artículo 643 impide que quien compruebe la comisión de un hecho delictivo en el marco de la institución lo informe directamente ante la justicia, y lo obliga a recurrir previamente a instancias internas para que éstas den intervención a la justicia.¹⁵

No se trata tanto de mantener un estricto control sobre rutinas policiales que ponen en riesgo constante los derechos ciudadanos, como de generar nuevas prácticas de intervención.¹⁶ La afectación de derechos no puede justificarse como un costo necesario para proteger otro bien, sino en la certeza de que no existen modos alternativos menos lesivos y que resulta estrictamente nece-

tendientes a transformar esta obligación en una opción, no han acompañado dichas disposiciones de acciones tendientes a alterar los componentes de la cultura institucional que promueven este uso de las armas riesgoso para la vida de los ciudadanos, sean éstos funcionarios policiales o no.

¹⁵ Resulta relevante aquí la consideración del anteproyecto de ley de protección de denunciantes y testigos de hechos de corrupción actualmente en elaboración en la Oficina Anticorrupción, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

¹⁶ Un ejemplo de rutinas que afectan los derechos ciudadanos son las múltiples detenciones de personas efectuadas por la mayoría de las policías argentinas al amparo de las normativas que facultan detenciones por sospecha, establecimiento de identidad y contravenciones. Un análisis de estas prácticas puede observarse en Tiscornia, Elibaum y Lekerman, “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos”, en CELS-CED, *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2000. Las investigaciones fraguadas para obtener créditos mediáticos e institucionales son otras de estas rutinas en las cuales las ilegalidades aparecen engarzadas con los objetivos institucionales.

sario proceder. Una sociedad democrática debe garantizar a todos la libertad de circulación, así como la integridad física frente a los funcionarios públicos. Estos derechos no pueden ser exclusivos de aquellos sujetos mejor integrados al sistema económico y político.

Poner luz sobre el modo en que las instituciones policiales participan o agravan el problema de la seguridad no implica sostener que el problema de la violencia se agote allí. Intervenir en aquellos ámbitos con mayor nivel de violencia no significa agudizar la fuerza pública aplicada sobre cada uno de los hechos violentos, sino operar sobre las condiciones inmediatas que lo posibilitan o producen. Con una mirada de más largo plazo, se deberán atender las condiciones estructurales desde los distintos sistemas de control y de asistencia. Distintas políticas eficaces para reducir los niveles de violencia —algunas de las cuales se mencionan en otras secciones de este documento— desarrollan estrategias de intervención multiagenciales.

Para las instituciones policiales esta perspectiva implica tener capacidad para articularse de modo positivo con otras instituciones públicas en lugar de obstaculizarlas o desplazarlas. Estas intervenciones que vinculan las lógicas policiales con las acciones que desarrollan otras instituciones, en el nivel nacional, provincial o municipal,¹⁷ no deberían implicar un sometimiento de las otras políticas públicas a las lógicas policiales.

Por otra parte, implica organizar el uso de la fuerza pública con el fin de proteger y acompañar el despliegue de las estrategias de otras instituciones, implementar acciones que otras agencias no pueden ejecutar, y desarrollar estrategias de intervención destinadas a desarticular y dificultar las condiciones de desarrollo de las redes criminales cuyo accionar produce los hechos de violencia más gravosos. Las instituciones de seguridad tienen una responsabilidad fundamental en la reducción de las oportunidades criminales, en especial en desarmar las arquitecturas de protección para lo cual se requiere una intervención inteligente y coordinada de la policía y la justicia.¹⁸

¹⁷ Un ejemplo de este problema es la marcada militarización de la lógica de intervención del Programa de Protección Integral de Barrios impulsado en noviembre de 2003 por la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación, política apenas acompañada por medidas puntuales y accesorias en materia social. En un sentido diferente, aunque también subordinado a una lógica policial, puede observarse el plan Fica Vivo iniciado en el Estado de Belo Horizonte. Se trata de una intervención desde distintas políticas destinadas a intervenir sobre los homicidios dolosos en la ciudad de Minas Gerais (véase, entre otros, Beato Filho, Cláudio y Reis Souza, Robson Sabio, “Controle de homicídios: A experiência de Belo Horizonte em segurança cidadã e polícia na democracia”, *Cadernos Adenauer*, año IV, 2003, n° 3, Río de Janeiro).

¹⁸ Un ejemplo de este tipo de intervenciones lo constituyen las acciones destinadas a desarticular las redes ilegales de robo, desguace y comercialización de autos y partes de autos robados, en la provincia y ciudad de Buenos Aires a mediados de 2003. En relación con estas actividades ilegales se estaban produciendo gran parte de los homicidios dolosos, particularmente en jurisdicción

Para el desarrollo de estas políticas son necesarias instituciones con un diseño que facilite, en lugar de clausurar y reducir a su mínima expresión, su interacción con otras agencias, y que puedan ser gobernadas y controladas democráticamente. Colocar las instituciones de seguridad bajo la autoridad efectiva de los responsables políticos del área es una acción necesaria pero está lejos de ser suficiente. Para insertar a las instituciones de seguridad en las dinámicas democráticas es necesario revisar sus lógicas cotidianas de gobierno, sus prácticas, sus relaciones con otras instituciones y poderes, sus relaciones internas —necesariamente burocráticas y jerárquicas— y sus vínculos con la sociedad civil. Garantizar el acceso a la información y su circulación interna, incorporarlas en esquemas de controles cruzados, asemejar la estructura y cultura policial a la de otras agencias profesionales-burocráticas-jerarquizadas separándolas del modelo y cultura militar en la que se han reproducido.¹⁹ Esto implica necesariamente garantizar los derechos de los funcionarios policiales en el interior de la institución, así como su acceso a derechos económicos y sociales, pasos necesarios para su desenvolvimiento como miembros de la sociedad. La carencia de derechos devalúa la noción que tienen acerca de los derechos ciudadanos en general. Su acceso, por el contrario, revaloriza la noción que los policías tienen de su función como servidores públicos en una sociedad que los respeta.²⁰

de la provincia de Buenos Aires. En junio de 2004, las cifras oficiales registraron una baja del delito del 14% en relación con el mismo mes de 2003; el robo de autos, que en mayo de 2003 registraba 6.244 casos, bajó en junio de 2004 a 3.321 (“Anunciaron que bajó el delito en la provincia de Buenos Aires”, *La Nación*, 14/7/04, y “Ligera baja del delito en Buenos Aires”, *La Nación*, 15/7/04). Por información respecto de los operativos sobre desarmaderos de autos, véanse, entre otros, “Autopartes Mechita”, *Página/12*, 29/8/03; “Desarmadero en un museo de coches”, *Página/12*, 29/8/03; “Solá admite que los desarmaderos a menudo tienen cobertura policial”, *Página/12*, 14/3/04; “Caso testigo”, *Página/12*, 03/8/03.

¹⁹ La unificación de la carrera, eliminando la separación entre suboficiales y oficiales, la posibilidad de acceso a distintos niveles jerárquicos, la conformación de la seguridad como una profesión que permita el intercambio entre empleados de una institución y otra, los concursos para el acceso a diversas posiciones, la posibilidad de que distintos profesionales externos ocupen posiciones jerárquicas son algunas de las características que definen a organizaciones de seguridad definidas como organismos civiles y profesionales. La existencia de distintas instancias de control y gobierno, de las que participan autoridades locales, responsables de otras organizaciones y referentes de la sociedad civil, son mecanismos utilizados para hacer más permeable el aislamiento y la autonomía institucional e insertar a las instituciones policiales en el campo de las demás instituciones públicas.

²⁰ La creación de la Defensoría del Policía en Perú ha sido un ejemplo de mecanismos útiles, tanto como instancia de protección de los derechos de los funcionarios policiales, como también componente de una estrategia de reforma de las instituciones de seguridad. Dicha defensoría es la encargada de canalizar y solucionar las quejas de los funcionarios policiales (por abusos, discriminación, dilaciones de trámites, etc.) y promover las modificaciones que prevengan su reiteración. Con sus actividades ha colaborado en la legitimación de procesos de reforma hacia el interior de la policía. Para una evaluación más profunda de estas acciones, véase Basombrío Iglesias, Carlos y otros, *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en Perú* (en prensa).

Replantear el gobierno y control de las instituciones de seguridad implica necesariamente rediseñar y fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil —campo en el que deben evitarse las interpretaciones simplistas e ingenuas. Es peligroso desconocer que el autoritarismo, las prácticas discriminatorias o segregacionistas no son sólo producto del accionar estatal autónomo o aislado, sino modos de articularse entre los ciudadanos y las instituciones. Sin caer en perspectivas elitistas, debieran ponderarse los riesgos de muchas de las apelaciones a la comunidad que se observan actualmente desde las políticas de seguridad pública —desde los foros de vecinos convocados por las instituciones policiales hasta las redes de vecinos que se concentran en alertas comunitarias— que evocan imágenes de fortaleza y movilizan a los ciudadanos para defenderse de los extraños, reproduciendo y amplificando los procesos de estigmatización y exclusión social, o reducen la participación de la sociedad civil a la ramificación de lógicas vigilantistas.

La participación de la sociedad civil en el gobierno y control de las políticas de seguridad debe comenzar por la revisión de las disposiciones normativas que impiden requisitos básicos para el control de las policías por parte de la sociedad civil.²¹ Es necesario, además, fortalecer mecanismos que ya se utilizan para promover la participación de la sociedad civil en otros sectores del Estado, y generar, por ejemplo, la participación y control de los ciudadanos mediante instancias que den racionalidad y transparencia en la designación de funcionarios jerárquicos. Es fundamental abrir canales que promuevan una mayor influencia de la sociedad civil en la determinación de la agenda institucional, en particular en las problemáticas locales, y para ello es imprescindible contemplar que estos mecanismos compensen, en lugar de reproducir, las marcadas diferencias de acceso a las instituciones que padecen los distintos grupos sociales.²²

4.3. Modificar las prioridades. La perspectiva de la justicia en materia de seguridad ciudadana

La cuestión de la administración de justicia también requiere un cambio de perspectiva, en tanto se la quiera optimizar en función de la seguridad ciu-

²¹ Uno de los ejemplos más claros de las normas es el artículo 611 del decreto 1866/83, reglamento de la Ley de Personal de la Policía Federal Argentina, que impide cualquier acceso o control de la víctima o denunciante de un abuso policial o cualquier otro tipo de irregularidad al resultado de su denuncia, al sostener que: “El particular damnificado por el hecho que motiva la denuncia no es parte en la actuación administrativa, ni se le hará conocer la resolución que recaiga en la misma”.

²² Esto también es necesario para que las políticas públicas contrarresten la posibilidad de que los sectores sociales cuyos derechos están más vulnerados sean percibidos básicamente como causantes de riesgos y peligros en lugar de ser considerados sujetos cuyos derechos deben ser protegidos y promovidos de forma prioritaria.

dadana. Diversas propuestas políticas impulsan reformas procesales tendientes a mejorar las capacidades de investigación. Si bien esto es fundamental, resulta muy objetable el hecho de reducir el problema de la justicia a la fase de detección e investigación del delito.

Es necesario, nuevamente, asumir una perspectiva más amplia. La justicia tiene una responsabilidad fundamental para que el respeto de los derechos vuelva a enlazarse con la seguridad ciudadana. Ampliar la mirada sobre la justicia desde esta perspectiva implica contemplar, junto con la detección e investigación de delitos, cuestiones tales como su función de contralor sobre los otros poderes públicos, el acceso a la justicia, la resolución de conflictos y el control de la violencia.

En las desigualdades abismales que existen hoy en el acceso a la justicia no se juega solamente un problema de principios sino también de eficiencia. Una mejor distribución de recursos en la administración de justicia debe tender a garantizar el derecho a la igualdad. La percepción de que la función central de la justicia en materia de seguridad es la detección y el castigo ejemplificador de las conductas delictivas es una concepción profundamente autoritaria que desviste al Poder Judicial de su razón de ser en una sociedad democrática: el control de los otros poderes y la protección de los derechos ciudadanos.

Las desigualdades relativas a la defensa en juicio no constituyen sólo un problema de los derechos de los imputados sino también un riesgo para la seguridad. La precariedad de recursos de los sistemas de defensa pública —en la justicia nacional y en las provinciales— tiende a reforzar la selectividad del sistema penal, por la que los más débiles tienen altas chances de recibir castigos y, aun antes que eso, de permanecer privados de su libertad durante todo el transcurso del proceso penal. Por el contrario, quienes cuentan con mayores recursos aumentan sus probabilidades de tener una defensa efectiva, hacer investigaciones propias de descargo, impugnar las decisiones judiciales adversas.

A su vez, la debilidad institucional de la defensa pública promueve un frágil desarrollo de las capacidades de investigación del Ministerio Público Fiscal debido a la ausencia de un contrapeso adecuado. Las investigaciones precarias e irregulares tienen pocas posibilidades de ser contrariadas en el proceso judicial, y se desalienta tanto la utilidad de explorar líneas de investigación más complejas como el control de las instituciones de seguridad con el fin de evitar irregularidades que anulen los procesos judiciales. Por otra parte, esa debilidad institucional de la defensa facilita que, ante la presión de las fiscalías, los jueces generalicen la adopción de medidas que claramente reducen las posibilidades de acción de la defensa. Según una investigación del CELS sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires, más del 85% de las personas en prisión no tiene condena firme. La investigación ha puesto en evidencia cómo la generalización del uso de la prisión preventiva y la debilidad institucional de

la defensa pública repercuten en las lógicas de funcionamiento del proceso penal debilitando aún más el ejercicio efectivo del derecho de defensa en juicio de los imputados: “Según las entrevistas mantenidas con defensores y jueces, pareciera que otra de las consecuencias del aumento de la prisión preventiva ha sido una reducción de las estrategias a las que puede recurrir la defensa. Esto ha producido paradójicamente que el factor tiempo que afectaba al fiscal en el armado de su caso, se haya desplazado hacia el defensor que debe evaluar en cada momento que sus acciones no tengan como consecuencia que su defendido permanezca más tiempo en prisión preventiva, con lo cual, prefiere que el caso se eleve rápido a juicio”.²³ En este contexto, el fortalecimiento de la defensa pública tiene también una función determinante en el seguimiento y monitoreo del sistema de justicia y en el desarrollo de acciones que incidan en la prevención de conductas estatales violentas como las torturas o los apremios.²⁴

Las escasas posibilidades de participación de los sectores de bajos recursos en las causas penales también señalan la necesidad pendiente de que en la justicia se desarrollen acciones para compensar las desigualdades sociales en lugar de cristalizarlas. Ya sea como víctimas de la violencia delictiva común o de la violencia institucional, la imposibilidad material de los pobres de contar con

²³ En este contexto se suceden casos como los observados en la investigación en los que dos imputados que llegaron en prisión preventiva a la etapa de juicio oral fueron absueltos. Uno estuvo detenido 829 días y el otro 1.249. Más grave aún es que mientras que en uno de los casos fue el tribunal oral el que dictó una sentencia absolutoria, en el otro fue el fiscal de juicio quien desistió de la acusación. Véase CELS, “Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires”, versión preliminar, 2003, publicado en www.cejamerica.org en el marco del Proyecto de Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América latina del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Por otra parte, un informe de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires de 2002 advierte que “se ha generado que algunos jueces dispongan que personas que presuntamente han delinquido por primera vez y que presuntamente han cometido un hecho que produce un daño social mínimo o insignificante, permanezcan encerradas durante el proceso bajo condiciones de detención inhumanas. En muchos casos, estas personas fueron condenadas a una pena en suspenso o simplemente absueltas” (véase “Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias y comisarías de la provincia de Buenos Aires”, 7 de mayo de 2002, en www.sdh.gba.gov.ar/docum.htm).

²⁴ Una de las iniciativas de la Defensoría de Casación de la provincia de Buenos Aires en relación con la violencia policial y la tortura fue la implementación, en 2000, de un banco de datos de denuncias de malos tratos y torturas. En esta base se registran las denuncias que hacen los detenidos a su defensor respecto de funcionarios de las fuerzas de seguridad, policiales y penitenciarios por torturas, tratos crueles, causas armadas y pruebas falsas. Se optó por esta metodología en razón de que en la mayoría de los casos las personas privadas de su libertad, víctimas de torturas, no formulan denuncias penales por temor a represalias. En un contexto donde los datos producidos por la Procuración General de la provincia de Buenos Aires eran incompletos y asistemáticos y de difícil acceso, los datos de la Defensoría de Casación han sido de utilidad para visualizar y denunciar la grave situación y, además, para proponer reformas estructurales y medidas efectivas destinadas a proteger la integridad física y la vida de las personas privadas de su libertad.

una atención adecuada por parte de las oficinas judiciales encargadas de promover sus intereses, asesoramiento jurídico, o la posibilidad de promover quejas, reduce sus oportunidades de formular denuncias e intentar perseguir penalmente a quienes han agredido sus derechos.

La coordinación entre políticas sociales y políticas de seguridad, a la que se hizo referencia en un apartado anterior, debe incluir a las instituciones judiciales. Es necesario comprender que muchos de los casos que son conducidos directamente a los sistemas de control más duros podrían encontrarse con otro tipo de respuestas escindidas de la lógica penal. Políticas públicas que comprendan ampliamente la cuestión de la seguridad deben articularse con un concepto de justicia amplio, que retome la idea de que la lógica punitiva no puede ser la única herramienta puesta al servicio de todas las cuestiones sociales conflictivas.²⁵

A su vez, estas desigualdades no sólo son serias en términos de derechos sino que tienen un impacto importante respecto de las condiciones que promueven la violencia. Para amplios sectores de nuestro país, la situación de pobreza se agrava por el bloqueo de los canales de acceso a la justicia y la mayor probabilidad de tener contacto con el sistema penal.

La distribución de recursos tendiente a garantizar la protección jurídica de las víctimas y una eficaz defensa en juicio de todos los imputados es esencial para una política responsable de seguridad ciudadana.²⁶ El Centro de Atención a

²⁵ La creación y consolidación de otros ámbitos de resolución de conflictos estructurados bajo principios no punitivos han sido experiencias que se multiplicaron en Latinoamérica. Distintos países han optado por generar otras estrategias de resolución de conflictos como la justicia de paz en Perú y en Venezuela, la experiencia colombiana de conciliación en equidad o la mediación comunitaria en Ecuador. Estas iniciativas buscan soluciones en el ámbito local a problemas entre vecinos, amigos, familiares y personas de la misma zona, que se resuelven mediante la conciliación y la equidad a través de un mecanismo participativo, rápido, gratuito y sin formalidades. En cuanto a la mediación penal, debe mencionarse el caso de las Casas de Justicia de Francia (*Maisons de Justice*), que fueron puestas en marcha luego de un informe parlamentario de 1994 y consagradas legislativamente a través de la ley 98-1163 relativa al acceso, al derecho y a la resolución amigable de conflictos (artículo 21). En junio de 2000 había 47 Casas de Justicia en toda Francia, creadas a partir de emprendimientos conjuntos entre el gobierno nacional y el gobierno local. Puede verse sobre el particular el artículo de Anne Wyvekens, “La posta in gioco di una giustizia di prossimità nel trattamento della delinquenza. L'esempio francese della terza via”, *Dei delitti e delle pene*, 3, 2000, pp. 17-36, y “Les Maisons de Justice et du Droit, Rapport au Garde des Sceaux”, de G. Vignoble. En sentido contrario a estas tendencias, cabe criticar las medidas políticas tendientes a involucrar en las lógicas penales a las instancias de resolución que cubren otro tipo de conflictos. Ejemplo de esto es la asignación de funciones penales a los jueces de paz en la provincia de Buenos Aires (véase nota 5), la falta de funcionamiento de la justicia vecinal de la ciudad de Buenos Aires (establecida constitucionalmente) o las modificaciones que han incrementado el perfil punitivo de Código Contravencional de la ciudad en desmedro de otros mecanismos destinados a la solución de conflictos.

²⁶ Existe en Ontario, Canadá, un programa de clínicas jurídicas en el cual la participación comunitaria es un factor fundamental para la determinación de prioridades presupuestarias, que

la Víctima que funciona en el ámbito de la Fiscalía General de San Martín, provincia de Buenos Aires, es interesante para observar cómo la distribución de recursos no está dirigida a los espacios donde se resuelve la mayor cantidad de casos, con menores costos y con resultados que intentan alejarse de lógica penal. Así, la Fiscalía General organizó un área social de la que dependen el Centro de Asistencia a la Víctima, la Oficina de Mediación y otra para cuestiones civiles específicas; los dos primeros funcionan coordinadamente. La mayoría de los casos son derivados por los mismos fiscales para asesoramiento técnico, atención psicológica, cuando no se supone que intervenga el sistema penal y para mediación. Ingresan también casos derivados por las comisarías y otras instituciones públicas o privadas (municipio, escuelas, centros comunitarios, entre otros) y un 15% de las consultas mensuales totales son espontáneas. No se exige que la persona sea víctima de algún delito ni que sea denunciante. El criterio que los guía es que las intervenciones previas resultan útiles para prevenir conflictos mayores. Trabajan sobre situaciones de crisis e intervienen con todo tipo de recursos que les permita menguar el nivel de conflicto y recomponer la situación. Esta oficina también realiza mediaciones en conflictos comunitarios.²⁷

Como se expresó, también es importante mejorar la capacidad judicial de detección e investigación del delito. Para ello se requiere, básicamente, una fuerte modificación de las líneas de acción del Ministerio Público Fiscal en relación con los hechos vinculados a la inseguridad ciudadana. Reconducir la actividad del sistema penal hacia delitos de mayor complejidad y desarmar las redes y lógicas delictivas que se van gestando a partir de oportunidades específicas,²⁸ que

prestan asesoramiento en diversas clases de problemas judiciales y tienden a la garantía del acceso a la justicia de los sectores sociales que, por falta de recursos y/o por el poder de sus oponentes judiciales, normalmente carecen de apoyo jurídico. La implementación y diseminación de un servicio de estas características contribuiría a un mejor control institucional sobre la administración de justicia, el ministerio público y las fuerzas de seguridad, al permitir que las personas de bajos recursos que han sido víctimas de violencia delictiva o de violencia institucional participen como querrelantes de las causas que investigan los hechos que ellos sufrieron.

²⁷ Atiende un promedio de 500 casos por mes, entre 24 y 25 consultas por día, en su mayoría sobre cuestiones vinculadas a obligaciones alimentarias y amenazas. En 2002 ingresaron 1.919 casos, de los cuales 1.100 estaban relacionados con cuestiones de violencia familiar. Generalmente fueron presentados por gente sin recursos y, además, estas oficinas cuentan con bajos presupuestos (véase CELS, "Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires", 2003, versión preliminar, publicado en www.cejamerica.org, en el marco del Proyecto de Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América latina del CEJA).

²⁸ Para ello el Ministerio Público Fiscal debe funcionar en forma más inteligente, con un plan de trabajo al que pueda exigírsele resultados, y estar organizado bajo principios que le permitan ser más eficiente en sus investigaciones. Otra cuestión indispensable es el efectivo control interno y externo que se haga de su funcionamiento. Temas como la descentralización territorial de los fiscales e incluso de los tribunales y de la defensa pública, la creación de unidades especiales de investigación, el control directo sobre el trabajo de la policía son cuestiones pendientes para la ma-

tienen como condición de posibilidad la omisión de esta responsabilidad por parte del Ministerio Público Fiscal.²⁹

Sostener que el trabajo de los fiscales debe reconducirse hacia la criminalidad compleja no significa negar la inseguridad y delitos que sufren los sectores más vulnerables para concentrarse en los grandes delitos económicos. Implica, sin embargo, no desconocer que un gran porcentaje de la criminalidad común está asociada, y condicionada, a redes de ilegalidad con grados más o menos elaborados de organización. En este sentido, el trabajo de los fiscales y agencias de seguridad debe reconducirse hacia los puntos más privilegiados y con mayor capacidad de acción de esas redes delictivas. Esta reorientación posibilitaría, por una parte, concentrar la acción de la justicia criminal en aquellas áreas en las que ha demostrado ser efectiva, con intervenciones destinadas a desarticular redes, reducir las oportunidades de que esos delitos se cometan y concentrar el accionar sobre quienes la impunidad se concentra. Por otra parte, tendería a evitar que las políticas más violentas del aparato estatal se concentren de forma creciente en los eslabones de las redes delictivas integrados por los sectores más vulnerables, que son los que tienen menor capacidad de acceso a la justicia, así como en otros bienes y derechos y que, a su vez, constituyen los recursos humanos más fácilmente intercambiables y explotados por quienes organizan las redes ilegales.

Esta reorientación de la investigación judicial se relaciona directamente con el control de la violencia e ilegalidades de las agencias de seguridad, de forma por lo menos tan directa como las políticas de contralor. La violencia policial está directamente asociada a la fuerte concentración de las herramientas más violentas del aparato judicial y policial sobre los sectores más vulnerables.³⁰

yoría de los ministerios públicos fiscales existentes (véase, entre otros documentos, "Fiscales y defensores en la agenda democrática. Propuestas para el fortalecimiento del ministerio público", abril de 2004, publicado en www.cels.org.ar).

²⁹ La unidad funcional de delitos complejos del departamento de San Martín, en la provincia de Buenos Aires, resulta un buen ejemplo. El fiscal departamental determinó que si no dividía las fiscalías por tema, era imposible dedicar recursos a la investigación de delitos complejos porque éstos tienen otras rutinas de investigación. En los casos donde los fiscales deben investigar todo tipo de delitos, las causas con personas detenidas en flagrancia, que son las que requieren en la mayoría de los casos menor investigación, terminan por agotar todos los recursos de la unidad. En el marco de esta división de tareas, la Fiscalía de San Isidro pudo investigar y llevar a juicio a intendentes y concejales por su participación en graves hechos de corrupción cuya prueba era compleja. Para mayor información, se puede consultar www.fiscaliageneralism.gov.ar. Por otra parte, el cruce de información relevante puede ser la base de nuevas investigaciones, para las cuales no había información suficiente en forma aislada, o conducir acciones de otras agencias estatales dedicadas a la prevención.

³⁰ La población pobre o indigente es más vulnerable a los abusos estatales porque cuenta con menos mecanismos sociales e institucionales de protección frente a ellos. Por ello, una reorientación de la actividad judicial hacia sectores más protegidos y con otro nivel de inserción social no se traduciría en una reorientación de las ilegalidades policiales y judiciales sino en la reducción de esta violencia dado que ambas instituciones se verían más condicionadas a modificar sus prácticas.

La búsqueda de mayor eficiencia de la justicia penal también involucra cuestiones centrales de seguridad ciudadana. El reclamo por el cumplimiento de los plazos y la desformalización de secuencias relevantes del proceso penal no puede ser impulsado sólo por quienes promueven la intensificación del poder punitivo. Por el contrario, una administración de justicia responsable debe incorporar criterios de eficiencia en el contexto de una política de seguridad ciudadana basada en derechos. Del mismo modo en que una alta tasa de resolución de casos, la capacidad para resolverlos en un plazo razonable, y de brindar respuestas en las que víctima e imputado puedan componer en alguna medida su conflicto, puede incidir en la sensación de seguridad y confianza en las instituciones del Estado, la impunidad y la percepción de ineficiencia del sistema penal tienen un peso determinante en la sensación de inseguridad.

Por otra parte, una revisión de las políticas judiciales en materia de seguridad no puede eludir la responsabilidad judicial sobre el castigo y las penas. No sólo por el necesario control sobre la violencia estatal y la proporcionalidad o funcionalidad del castigo, sino fundamentalmente porque en esto se juega la consistencia con que el Poder Judicial cumple su función. Un gran porcentaje de las personas privadas de su libertad son sometidas a condiciones inhumanas de encierro, hechos de violencia, torturas, homicidios y negaciones absolutas de derechos básicos como la alimentación. Pese a ello, el Poder Judicial continúa disponiendo medidas privativas de la libertad en condiciones ilegales y no ha realizado acciones efectivas para controlar y revertir esta situación.³¹

La imposición de penas y medidas privativas de la libertad en condiciones de grave y evidente violación de las normas vigentes cuestiona la capacidad judicial para resguardar la legalidad. Más aún, estas decisiones provocan que las condiciones de cumplimiento de la pena produzcan un incremento de la tolerancia social sobre el dolor y la negación de ciudadanía de “los otros”.

Esta revisión de los derechos y de la violencia en juego en las sanciones penales, con el fin de que no operen como destructores de ciudadanía y de la dignidad humana, sino dentro de ese marco, debe trabajarse en diversos niveles. Por una parte, hay que generar las condiciones para que las medidas alternativas a la privación de la libertad puedan ser eficaces; por otra parte, hay que establecer mecanismos efectivos para el control de legalidad de las medidas judiciales que se dispongan y evitar la perversidad de que éstas se cumplan en condiciones de ilegalidad más graves que aquellas que motivaron la sanción.

³¹ Existen distintos mecanismos por los cuales el Poder Judicial debe prevenir y controlar el hacinamiento carcelario o el alojamiento de personas detenidas en lugares no habilitados para ello.

4.4. Coordinar el diseño de políticas públicas: una condición para la eficacia y el respeto de los derechos

Una política de seguridad eficiente, democrática y basada en los derechos ciudadanos también debe explorar las capacidades institucionales y la consistencia entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. Esto significa abandonar la idea de que los liderazgos individuales en alguno de esos niveles, por sí mismos y por su propia autoridad, resolverán los problemas. Por el contrario, la situación exige detectar y fomentar las especificidades de cada nivel, como así también reconocer las inconsistencias.

Como ejemplo, resulta sorprendente que, mientras los responsables de las políticas de seguridad de todos los niveles de gobierno señalan como prioritario el control y la reducción de la circulación de armas, una decisión administrativa de un director nacional haya relajado los requisitos para obtenerlas en todo el territorio nacional.³² De este modo, aun la mejor voluntad de los funcionarios políticos de todos los niveles resulta inútil frente a una decisión burocrática de alcance nacional.

Otra de las muestras de esta falta de coordinación de niveles de gobierno es la reciente propuesta aprobada por el Senado de la Nación para incorporar al Código Penal el juego clandestino, conducta que hasta el momento se encuentra sancionada por la normativa contravencional y de faltas dictadas en cada provincia.³³ Estas inconsistencias provocan ausencia de resultados, a pesar

³² Resulta indicativo de la necesidad de consistencia de las políticas de seguridad lo ocurrido en el Registro Nacional de Armas (RENAR) en 2003. El entonces director de ese registro dejó sin efecto la disposición 187/02, que establecía la acreditación de un correcto estado de salud psicofísico y de idoneidad por parte del requirente del permiso para tener armas, por considerar que era muy gravoso para los solicitantes. Este relajamiento de las condiciones de obtención resulta injustificadamente favorable a los intereses de quienes comercian armas y riesgoso para su control. Posteriormente, un parlamentario de la oposición solicitó al Poder Ejecutivo que restableciera ese requisito, aunque, según la información disponible, esto aún no fue ejecutado.

³³ Expediente legislativo N° 2894/03. La propuesta muestra distintos niveles de inconsistencia. En primer lugar, pretende mejorar la actividad estatal a partir de criminalizar una conducta que ya se encuentra prohibida, sin fundamentar cuáles son las razones por las que el cambio de situación permitirá un control efectivo o puede encontrarse entre las prioridades en materia de seguridad. En segundo lugar, sostiene que el agravamiento de la sanción contra el juego clandestino resultaría consistente con el control de la corrupción policial. La corrupción policial no está relacionada con la gravedad con la que se tipifica el delito, ni la posibilidad de perseguir la protección y/o participación policial de conductas ilegales está sujeta a que dichas conductas ilegales se hallen tipificadas como delitos, contravenciones, faltas u otro tipo de normativa. Por último, la ley establece que la descripción de la conducta sea establecida por la normativa contravencional de cada municipio, generando tipo penales abiertos que resultan manifiestamente violatorios del principio de legalidad (véase “El Congreso aprueba hoy leyes más duras para frenar el delito”, *Clarín*, 7/4/04).

de los recursos invertidos, y una desarticulación de funciones que conspira incluso contra los controles cruzados.

Dar consistencia a los distintos niveles no significa desconocer la organización federal del Estado sino, por el contrario, aprovechar sus potencialidades. La multiplicidad de variables que se encuentran vinculadas a la emergencia del hecho delictivo hacen que la seguridad ciudadana sea una de las áreas en las cuales la superposición de niveles de gobierno debe entenderse como una posibilidad, tanto para la combinación de distintas capacidades como para los controles interinstitucionales. En este marco, el éxito no radica en establecer límites rígidos entre competencias mutuamente excluyentes de cada uno de los niveles, sino en plantear una clara combinación y articulación de las mejores capacidades que cada nivel de gobierno tiene para intervenir sobre un fenómeno. Debe inhibirse que la superposición de competencias dé lugar a que las distintas organizaciones evadan sus responsabilidades institucionales, así como debe evitarse generar un sobredimensionado aparato estatal con múltiples agencias que reproduzcan capacidades similares (en detrimento de otras posibilidades)³⁴ y donde el criterio privilegiado para la organización de funciones sea una división territorial y/o excluyente de competencias que privilegie la autonomía institucional, los intereses corporativos y la falta de controles interinstitucionales.³⁵

De forma consistente con el reconocimiento de la especificidad de las políticas locales, se podrá pensar mejores dispositivos de fortalecimiento del lazo social, como los ya citados ejemplos sobre la resolución de conflictos, la coordinación de las políticas sociales en el marco de las políticas de seguridad y la presencia de las instituciones educativas más allá de sus marcos tradicionales.

³⁴ Distintos ejemplos pueden ilustrar los problemas enumerados. La superposición de funciones entre instituciones de seguridad federales (Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura) no han sido utilizadas para un control interinstitucional. Por el contrario, se ha generado un sistema de seguridad con poca coordinación y control, mucho más extenso del que tienen otros Estados nacionales federales y que, en forma habitual, termina realizando tareas que sólo debiera cumplir en tiempos de excepción. Un sistema que en su conjunto desarrolla capacidades de intervención redundantes y que por su dimensión y estructura tiene una gran capacidad de presión para conseguir recursos del presupuesto nacional en detrimento de otras áreas del Estado. Relacionadas con esto, la creciente intervención de la Secretaría de Inteligencia en las investigaciones criminales se realiza sin tener en consideración la necesidad de adaptar su regulación a este nuevo escenario. Las consecuencias sobre el modo en que la debilidad de los controles democráticos sobre su acciones y los criterios de reserva con que maneja sus recursos y su información pueden ser utilizados para desviar las investigaciones criminales se ha observado en la investigación y juicio por el atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

³⁵ El modo en que la atribución de competencias federales para distintos delitos (como el caso de tráfico de estupefacientes) no ha servido para controles cruzados sobre esa actividad, sino para la organización de redes de protección a distintos niveles a partir de la asignación de competencias rígidas, es un ejemplo de los “tipos de coordinación que se deben evitar”.

En sentido contrario, resulta criticable que los gobiernos locales repliquen las formas de intervención provinciales, en lugar de complementarlas con capacidades propias y específicas.³⁶

Es notable que los discursos políticos formulen distintas propuestas sin una diferenciación clara de cuáles son las facultades y recursos propios de cada nivel de gobierno, ya sea nacional, provincial o municipal. Esto, más que responder a un mero desconocimiento de las facultades, constituye un síntoma de que en una tradición extremadamente presidencialista la evocación de un liderazgo que se hará cargo del problema en su totalidad resulta convincente y atractiva. Por esta razón, el conocimiento y la planificación de políticas correspondientes a las atribuciones de cada nivel de gobierno, y consistentes entre los distintos niveles de gobierno, no es una mera exigencia tecnocrática, sino que apunta a evitar la tentación de soluciones providenciales y privilegiar la necesidad de modificar las prácticas institucionales como camino para el fortalecimiento la convivencia democrática.

5. Complejidad y responsabilidad

La simplificación del problema de la inseguridad a una sola dimensión —la del uso del poder punitivo del Estado— lo reduce sin resolverlo. A la vez, restringe las nociones de derechos y de ciudadanía de los actores involucrados. Por lo mismo, también acota el campo del control, tanto en su legitimidad como en su eficacia.

Si bien los efectos de la exclusión social y de la pauperización han llegado a extremos inéditos y afectan a más de la mitad de la población, en la Argentina aún no se ha naturalizado la visión de una sociedad dual, en la que los excluidos son objeto de vigilancia y los incluidos de protección. Esta dualidad existe, pero aún es posible detener el tendido de alambre de púa entre los sectores sociales. Es necesario impedir que el proceso de naturalización de la segmen-

³⁶ En este sentido puede objetarse que las iniciativas políticas de distintos gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires hayan intentado concentrarse en organizar cuerpos de seguridad que replican el tipo de trabajo que realiza la policía provincial (véanse “Los nuevos parapoliciales”, *Página/12*, 21/3/04; “Avellaneda, entre vigías y polémica”, *Página/12*, 21/3/04; “Patrullando en Lomas de Zamora”, *Página/12*, 21/3/04). Es recomendable que la actividad municipal se centre en generar capacidad de gobierno y control sobre la actividad de la policía provincial y en complementar las acciones de esta última con medidas respecto de las cuales el municipio tiene ventajas para desarrollar (sobre articulación entre diferentes jurisdicciones policiales y formas de participación comunitaria véase Saín, Marcelo, *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2004, pp. 110 y 111). Ejemplo de esto último son los ya mencionados mecanismos de resolución de conflictos, trabajos en políticas de integración social, etcétera.

tación social se concrete y mantener abiertas las preguntas que apuntan a las múltiples variables del problema.

En la respuesta a la cuestión del control de la violencia se pone en juego el tipo de contrato a constituirse entre la sociedad y el Estado. Esta respuesta no puede buscarse en un solo lugar, ni puede esperarse la emanación mágica de soluciones de una sola autoridad. Más temprano o más tarde, para las visiones restringidas al uso de las instituciones de seguridad, los derechos terminan siendo un obstáculo. La sociedad debe demandar un pensamiento sobre la seguridad ciudadana tan amplio como la noción de derechos que ella elija. La política debe encontrar la capacidad de realizarlo.

II

Funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998*

1. Introducción

Todos los países de América latina han conocido en los últimos años alguna reforma estructural de sus sistemas judiciales penales, incorporando elementos acusatorios en las históricas estructuras inquisitivas existentes. Este proceso ha implicado la asimilación de elementos nuevos, tales como la oralidad y el fortalecimiento del rol del Ministerio Público, en un conjunto de rutinas de trabajo tradicionales y relaciones jerárquicas preexistentes. La implementación de estas reformas ha evidenciado las dificultades que conlleva tal proceso. En la Argentina, estas reformas han sido encaradas tanto en la justicia nacional y federal como en varios de los sistemas judiciales de los Estados provinciales.¹

* Este artículo ha sido elaborado sobre la base del “Informe sobre el sistema de justicia penal de la provincia de Buenos Aires”, realizado por el CELS en el año 2003, en el marco del proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América latina, CEJA-OEA. Dicho informe se puede consultar en www.cejamericas.org. La investigación se realizó en los departamentos judiciales de San Isidro, San Martín y Lomas de Zamora. A su vez, constó de un período de un mes de observación de juicios orales en el Departamento Judicial de San Isidro. El equipo de investigación estuvo coordinado por Gustavo F. Palmieri e integrado por María Josefina Martínez, Paula Litvachky, Ana Aliverti, Luciano Hazán, Paula Muzzi y Mariano Salgado.

¹ El sistema judicial del país —en concordancia con todo su andamiaje político administrativo— es de carácter federal, lo que significa que cada Estado provincial administra su propia organización judicial y dicta sus códigos de procedimiento.

El caso de la provincia de Buenos Aires es el más significativo tanto en niveles de producción como en cantidad de población de todo el país. Entre los años 1997 y 1998, en esta provincia se dictó un nuevo Código de Procedimientos Penales y se inició un complejo proceso de implementación de las reformas procesales establecidas en dicho instrumento normativo, llevado adelante en un contexto de grandes dificultades y en medio de una de las mayores crisis socioeconómicas vividas por el país. En la actualidad, la justicia penal bonaerense es objeto de múltiples críticas y son muchas las voces que denuncian la crisis por la que atraviesa.

Es por eso que el objetivo de este artículo es describir y explicar el funcionamiento actual del sistema judicial penal reformado en la provincia de Buenos Aires, tratando de identificar con cierto grado de detalle cuáles son los principales problemas que están en la raíz de esta compleja crisis.

Para ello, cabe repasar previamente algunos indicadores. La provincia de Buenos Aires tiene un territorio de 307.571 km², lo que representa el 8,2% de la superficie total del país, y una población de aproximadamente 13.827.203 habitantes. Dentro de este territorio se ubica una extensa y superpoblada área conocida como Gran Buenos Aires, que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene una extensión de 3.630 km², y allí vive el 62,81% (8.684.437 personas) de la población total de la provincia. La densidad de población del Gran Buenos Aires es de 2.394,4 hab/km².²

En cuanto a su organización político-institucional, la provincia se divide en 134 partidos, cada uno gobernado por un intendente elegido por el voto popular; treinta de ellos corresponden al área del Gran Buenos Aires, y son los de mayor densidad y heterogeneidad de población de la provincia. Existe en la provincia una arraigada tradición política de carácter vertical y jerárquica, con gran peso de los caudillos políticos locales que basan la construcción de su poder en el establecimiento de relaciones clientelares y operan en el marco de complejos sistemas de alianza con los referentes políticos provinciales.

Más allá del peso determinante que la provincia de Buenos Aires ha tenido, y tiene, en la estructura económica, política y social del país, ha sido durante años una de las más atrasadas en materia de administración de justicia. En efecto, el espíritu reformista que desde los años treinta del siglo xx impulsó distintas reformas judiciales en la mayoría de las provincias argentinas —el caso testigo es la provincia de Córdoba— y modificaciones importantes en sus códigos rituales, tardó mucho en llegar. De este modo, el sistema de administración de justicia bonaerense permaneció casi inalterado desde principios del siglo xx hasta la sanción del nuevo código, en 1997. Esta circunstancia

² Datos del Censo Nacional del año 2001, extraídos de la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

marcó a la región con una particular cultura judicial de fuerte impronta inquisitiva.

En la actualidad, la provincia se encuentra dividida en dieciocho departamentos judiciales, de los cuales seis corresponden al Gran Buenos Aires: La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Morón, San Martín y San Isidro. La organización de la policía, por su parte, también se halla departamentalizada y acompaña la distribución del sistema judicial.³

2. La reforma procesal penal en la provincia de Buenos Aires

El Código de Procedimientos provincial que rige hoy fue sancionado en 1997 mediante la ley 11.922 y la reforma del sistema se implementó en forma simultánea en toda la provincia en septiembre de 1998. Hasta ese momento, en la provincia de Buenos Aires regía un código de procedimiento penal —conocido como “Código Jofré”, en honor a su redactor— que había sido sancionado en 1915⁴ y establecía un procedimiento totalmente escrito.

El expediente penal estaba a cargo de un juez, que dirigía la etapa de investigación conocida también como etapa de instrucción o de sumario. En la práctica, el juez delegaba la instrucción del sumario en la policía provincial y, una vez finalizada ésta, dictaba sentencia en la llamada etapa de plenario. Todo lo anterior era realizado bajo el control jurisdiccional de las cámaras de apelaciones y la Suprema Corte provincial.

En 1986, una reforma introdujo el juicio oral en instancia única obligatoriamente para delitos dolosos con resultado de muerte de una persona. Esta instancia oral estaba a cargo de las cámaras de apelaciones, que funcionaban como tribunales orales en ese tipo de casos.

En 1995, en un contexto de fuerte discusión sobre el incremento de la inseguridad en la provincia de Buenos Aires y con un sistema penal que desde hacía varios años presentaba evidentes signos de colapso, se reabrió una vez más el debate sobre la necesidad de reformar el sistema de enjuiciamiento penal y una comisión especialmente creada para eso elaboró un proyecto de código penal.

En enero de 1997, el nuevo código fue aprobado por ambas cámaras de la Legislatura y promulgado por el gobernador de la provincia. La mayoría de sus disposiciones entró en vigencia a fines de septiembre de 1998, momento en que dio comienzo la etapa de implementación. En forma simultánea, se impulsaron también otras reformas que complementaron la reforma procesal y adecuaron

³ Artículo 12, ley 12.155.

⁴ Desde entonces, su texto sufrió varias modificaciones (véase leyes 4.372, 4.633, 5.866, 6.817, 8.132 y 10.358, y decretos-ley 8.067/73, 8.916/77, 9.032/78 y 9.803/82).

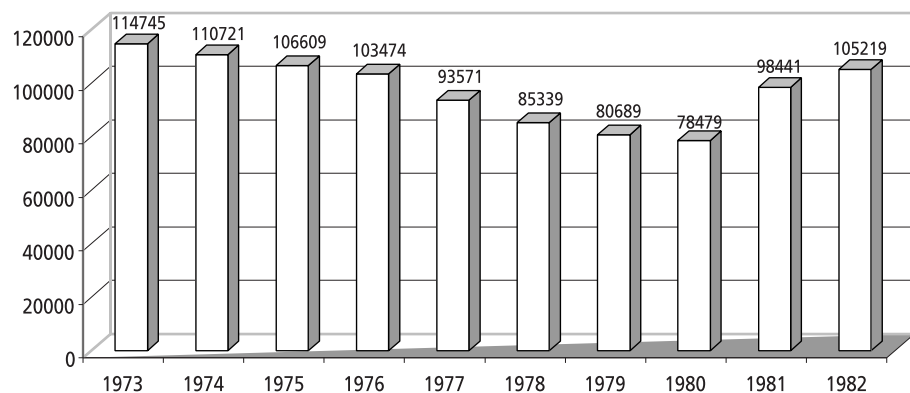
una serie de instituciones estrechamente relacionadas con el sistema de administración de justicia penal. En este contexto se sancionaron las leyes de Ministerio Público,⁵ de Seguridad Pública⁶ y de Organización de las Policías de la provincia de Buenos Aires.⁷

La decisión política de implementar la reforma del procedimiento penal se fundó sobre todo en el agotamiento del anterior modelo de enjuiciamiento penal y en la incapacidad del sistema procesal penal para lidiar con la compleja realidad y el creciente índice de criminalidad que presentaba por esos días la provincia de Buenos Aires. Un factor determinante, en ese panorama, fue la preocupante situación de sobrepoblación carcelaria que presentaba la jurisdicción.

2.1. La situación previa a la reforma (1973-1998)

Los datos oficiales permiten apreciar que en la década 1973-1982 la cantidad de causas penales iniciadas en la provincia de Buenos Aires se mantuvo relativamente estable, en un promedio de aproximadamente 100 mil por año. La evolución del número de causas en esta década (véase Gráfico 1) muestra un marcado descenso entre 1977 y 1980, cuando la cifra llegó a estar por debajo de los 80 mil. Este período coincide con el momento en que la represión ilegal del terrorismo de Estado impuesto por la dictadura militar de 1976-1983 alcanzó sus mayores dimensiones.

Gráfico 1. Causas penales iniciadas en la provincia de Buenos Aires. Años 1973-1982



Fuente: Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Procuración General. Departamento de Estadísticas.

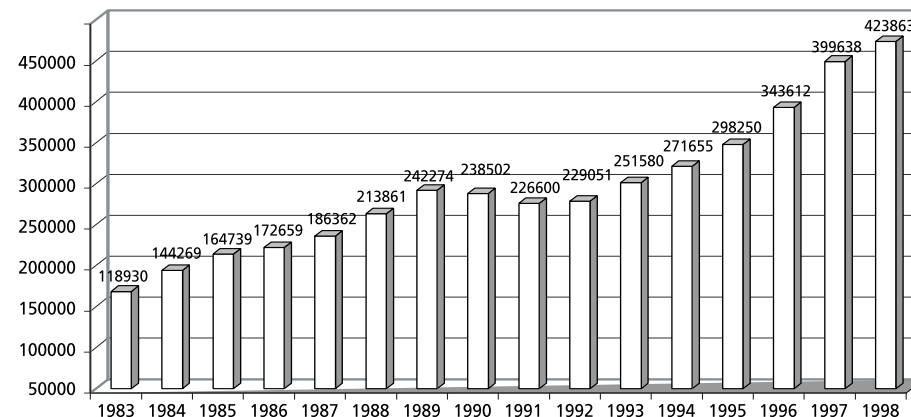
⁵ Ley 12.061, del 8 de enero de 1998.

⁶ Ley 12.154, del 15 de julio de 1998.

⁷ Ley 12.155, del 15 de julio de 1998.

En contraste con el período anterior, los años que van entre 1983 y 1998 muestran un constante crecimiento de la cantidad de denuncias penales en la provincia (véase Gráfico 2).

Gráfico 2.⁸ Causas penales iniciadas en la provincia de Buenos Aires. Años 1983-1998



Fuente: Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Procuración General. Departamento de Estadísticas.

El gráfico permite percibir dos momentos de crecimiento marcado: el primero se da entre 1989 y 1990,⁹ en una tendencia que parece estabilizarse en los años siguientes; el segundo pico de crecimiento se da a partir de 1994, tendencia de crecimiento sostenido que se mantiene hasta la actualidad.¹⁰

Este período trae aparejadas también variaciones en la composición del sistema judicial penal. En 1987, una reforma parcial establece el desdoblamiento

⁸ Los datos proporcionados por la Suprema Corte para el año 1998 abarcan solamente los meses de enero a septiembre, y están elaborados sobre información parcial ya que no recibieron los datos de la totalidad de los juzgados. En consecuencia, el número total de causas iniciadas es doblemente estimativo: en primer lugar, porque la propia Suprema Corte informa que son parciales, y en segundo término, porque se ha hecho una proyección del último trimestre, aún no contabilizado. De todas formas, como cifra indicativa aunque no exacta sirve para tener un panorama general del crecimiento del número de causas iniciadas en las últimas dos décadas en la provincia de Buenos Aires.

⁹ Este período está caracterizado por la gran inestabilidad económica e inquietud social que marcó el final del gobierno del presidente Alfonsín; hubo saqueos y manifestaciones populares, en un contexto de hiperinflación.

¹⁰ Este momento coincide con el fin del primer mandato del presidente Menem, cuando los efectos del plan económico implementado empezaban a manifestarse crudamente en un marcado crecimiento del índice de desocupación y deterioro en las condiciones de vida de la población.

de las competencias criminal, por un lado, y correccional, por el otro, medida que lleva a duplicar prácticamente la cantidad de jueces. Entre ellos, un 70% tiene competencia criminal en tanto que el 30% restante tiene competencia en temas correccionales. Aunque estas reformas parciales hablan de cierta preocupación oficial por el tema, lo cierto es que ello no parece haber tenido gran impacto en el desempeño de la justicia, al menos en términos de capacidad de resolución de casos (véase Tabla 1).

Tabla 1. Causas penales iniciadas y sentencias dictadas en la provincia de Buenos Aires - Años 1983-1998

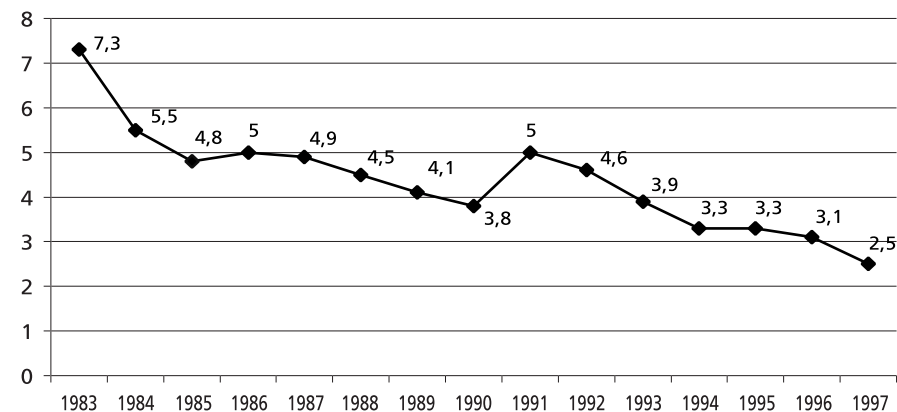
Año	Causas iniciadas	Causas sentenciadas	Nº de jueces	Índice de resolución ¹¹
1983	118.930	8.622	57	7,3
1984	144.269	7.916	57	5,5
1985	164.739	7.952	57	4,8
1986	172.659	8.684	57	5,0
1987	186.362	9.149	110	4,9
1988	213.861	9.689	122	4,5
1989	242.274	9.933	122	4,1
1990	238.502	9.022	130	3,8
1991	226.600	11.267	130	5,0
1992	229.051	10.487	131	4,6
1993	251.580	9.821	133	3,9
1994	271.655	9.026	133	3,3
1995	298.250	9.782	133	3,3
1996	343.612	10.804	138	3,1
1997	399.638	9.938	138	2,5

Fuente: Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Procuración General. Departamento de Estadísticas.

La diferencia entre la cantidad de causas iniciadas y causas sentenciadas habla de una gran falta de eficacia en la resolución de los conflictos penales, problema que se acentúa, pues mientras el número de casos penales se multiplicó por cuatro en los últimos quince años, el número de sentencias se mantuvo más o menos estable, con lo cual el índice de resolución cayó marcadamente (véase Gráfico 3).

¹¹ Porcentaje anual de causas sentenciadas sobre el total de causas iniciadas.

Gráfico 3. Índice de resolución de causas penales en la provincia de Buenos Aires - Período 1983-1997



En 1997, el número de causas resueltas anualmente era muy bajo: sólo el 3,85% de las causas iniciadas llegaban a tener una sentencia.¹² Mientras tanto, se producía un aumento sostenido del número de causas que entraban diariamente a los órganos jurisdiccionales. Esta situación obviamente agravaba cada vez más el problema de la superpoblación carcelaria, ya que crecía la cantidad de presos preventivos sin que se resolviera su causa. Éste fue el contexto en el que empezó a discutirse la reforma procesal penal.

2.2. El complejo proceso de la reforma (1996-1998)

En los últimos meses de 1996, y cuando ya se encontraba en plena discusión la futura reforma procesal, distintos sectores de la sociedad comenzaron a exigir también una reforma integral de la policía bonaerense.

En marzo de 1997, a dos meses del asesinato del periodista Cabezas, y debido a las demandas sociales y el riesgo concreto de que naufragara la candidatura a presidente del entonces gobernador Eduardo Duhalde, comienza a perfilarse un plan de reestructuración de la Policía de la Provincia de Buenos Aires¹³ que finalmente, a fines de 1997 y en estrecha relación con las consecuen-

¹² Según estadísticas de causas criminales y correccionales iniciadas durante el período de 1990-1995 en todos los departamentos judiciales de la provincia y elaboradas por el Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Citadas por Eduardo De Lazzari en "El Ministerio Público Fiscal y la reforma procesal".

¹³ En ese marco se exoneró de la institución a más de 300 jefes superiores (*La Nación*, 21/3/97). Entre los motivos que impulsaron a Duhalde a llevar adelante esta reforma, figuran la necesidad

cias del “caso Cabezas”, se transforma en un ambicioso plan de reforma estructural de la policía de la provincia.

Así, al menos en una primera etapa la reforma procesal y policial marcharon juntas. Las dos cuestiones aparecían estrechamente asociadas en el debate político y en la opinión pública, así como en la interpretación que le daban tanto los integrantes de la policía como de la justicia. En este marco se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad que pasó a coordinar ambos procesos. León Arslanián fue su primer titular.

La reforma procesal de 1998 divide a la provincia de Buenos Aires en dieciocho departamentos judiciales. También crea una Cámara de Casación. Estos cambios introducen en el escenario judicial un nuevo actor protagónico inscripto dentro de la órbita del Poder Judicial: el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa. Ello hizo necesario establecer un nuevo equilibrio de fuerzas y redefinir las antiguas relaciones de jerarquía existentes; el proceso no fue sencillo y aún hoy persisten conflictos y desajustes en este sentido.

Como es de esperar, la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento procesal generó diversos posicionamientos por parte de los actores. En algunos casos, este debate se centró en los principios que regían el nuevo sistema; en otras ocasiones, la discusión estuvo vinculada con cuestiones de implementación, y por último, las posiciones de los actores estuvieron determinadas por el proceso electoral, tanto en el nivel nacional como provincial.

2.3. La llamada “contrarreforma” (1999-2003)

Las críticas a la reforma y las resistencias a su implementación no se hicieron esperar, y se manifestaron abiertamente en la discusión legislativa de la ley de implementación de la reforma procesal.¹⁴ En busca de acercar posiciones y construir consensos con los sectores que comenzaban a mostrar su oposición, este momento fue aprovechado para introducir algunas modificaciones al nuevo código incluso antes de su entrada en vigencia. Poco después, ya con el nuevo sistema en funcionamiento, el código conoció nuevas modificaciones receptadas en la ley 12.248.

El nuevo código entró en vigencia a fines de septiembre de 1998, y el primer semestre de 1999 transcurrió en medio de los problemas esperables de to-

de establecer un pacto de gobernabilidad con la fuerza opositora, la Alianza, que en los últimos meses estaba ganando más adeptos entre los bonaerenses para la Gobernación y para la Presidencia, y que se caracterizó por un discurso progresista que planteaba acabar con la corrupción que había contaminado las instituciones durante la era menemista y reformular las formas tradicionales de hacer política, signadas por el clientelismo y la falta de democracia interna dentro de los partidos políticos.

¹⁴ Ley 12.059, del 8 de enero de 1998.

da implementación, pero en un contexto de fuertes críticas de distintos sectores. Entonces en la provincia de Buenos Aires comenzó la campaña electoral, y una vez más el tema de la inseguridad y la justicia ocupó los primeros lugares en la discusión pública. El candidato del Partido Justicialista, Carlos Ruckauf, eligió este tema como eje de campaña, adoptando una posición extremadamente dura al respecto, totalmente contraria al respeto por las garantías constitucionales: él mismo llegó a resumir su propuesta en la materia afirmando que había que “meter bala a los delincuentes”.

Finalmente, en las elecciones a gobernador de noviembre de 1999 ganó Carlos Ruckauf y su primera medida en materia de seguridad fue nombrar al frente del Ministerio de Seguridad al ex coronel del ejército Aldo Rico, conocido representante del discurso de “mano dura”. Por otra parte, el nuevo gobierno emprendió inmediatamente negociaciones con la oposición —entre otros, la Alianza formada por la UCR y el Frepaso— para endurecer la legislación penal y aumentar significativamente la cantidad de policías en la calle.

En ese contexto, el flamante gobernador envió al Congreso provincial un proyecto de reforma del Código Procesal Penal, similar al que había enviado unos meses atrás el entonces gobernador Eduardo Duhalde. La iniciativa proponía ampliar las facultades policiales, autorizando el interrogatorio de los imputados y la realización de inspecciones oculares sin orden judicial. La Cámara de Senadores rechazó el primer punto, pero aprobó por unanimidad la parte del proyecto que ampliaba las facultades de la policía en materia de requisas. Por otra parte, también se introdujeron restricciones en el régimen de excarcelaciones y se retocaron cuestiones vinculadas con los plazos procesales, de modo que los dos años que el código original preveía como plazo se tornó más laxo y sujeto a apreciación judicial en función de la complejidad de la causa.

El gobernador Ruckauf no terminó su mandato por decisión propia. En medio de la crisis política vivida en la Argentina a fines de 2001, que terminó con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, el gobernador bonaerense renunció a su cargo para asumir como canciller en el gabinete del gobierno nacional de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003). Asumió entonces la gobernación el ingeniero Felipe Solá, quien terminó el mandato y fue elegido gobernador en las elecciones provinciales de 2003.

En el marco de esa campaña electoral, y con el tema de la inseguridad otra vez en los primeros lugares de la agenda pública, Solá volvió a reformar el Código Procesal Penal de la provincia por medio de un decreto de necesidad y urgencia, medida que luego fue convalidada por el Poder Legislativo. Esta reforma amplió las facultades de los fiscales, permitiéndoles entre otras cosas realizar allanamientos sin necesidad de contar con la aprobación de los jueces de garantías.

2.4. Los lineamientos generales del nuevo proceso

Las principales innovaciones introducidas en el sistema procesal reformado desde el punto de vista normativo son las siguientes: se establece un sistema procesal de carácter acusatorio, con una clara diferenciación entre la función de acusar y la de juzgar; la investigación penal preparatoria (IPP) está a cargo del Ministerio Público, bajo el control de un juez de garantías; el procedimiento es oral y público para todos los procesos; se prevén plazos procesales fatales para la terminación del proceso; se crean institutos orientados al acortamiento del proceso, como el juicio abreviado y el establecimiento de soluciones alternativas de los conflictos, tales como la conciliación y la mediación, y se fortalece el sistema de la defensa pública gratuita.

De acuerdo con estos lineamientos normativos, el sistema procesal reformado se organiza según las siguientes etapas:

- Una etapa de investigación escrita y, al menos en teoría, menos formalizada que la existente en el marco del código anterior, conducida por el Ministerio Público bajo el control jurisdiccional del juez de garantías y controlado, a su vez, por la cámara de garantías.
- Un control de la acusación ejercido por el juez de garantías y la cámara de apelaciones, a requerimiento de la defensa, y una posterior audiencia de preparación del juicio ya en la etapa de debate, efectuada por el mismo tribunal que entenderá en la causa.
- Una etapa de debate oral o juicio abreviado. La instancia oral sólo se previó para la etapa de juicio, aunque tanto la suspensión del juicio a prueba como la tramitación del recurso de hábeas corpus deben ser decididas en una audiencia oral.

3. La estructura de la justicia penal luego de la reforma

3.1. El Poder Judicial

Como queda dicho más arriba, el Poder Judicial penal de la provincia de Buenos Aires ha atravesado en los últimos años un complejo proceso de reforma que lo ha obligado, por un lado, a aumentar y adaptar sus recursos humanos y materiales y, por el otro, a incorporar una serie de pautas y principios no previstos en sus antiguas estructuras y costumbres.

En lo que se refiere a los recursos era evidente que la reforma procesal penal encarada iba tener necesariamente un fuerte impacto, y fue por ello que para 1999, primer año de implementación de la reforma, el poder político pro-

vincial mediante la ley 12.232 dispuso un presupuesto de \$526.432.000 para todo el Poder Judicial. Asimismo, mediante la ley 12.293 se autorizó al Poder Ejecutivo a incrementar en hasta 1.199 los cargos del Poder Judicial, los cuales fueron destinados en una proporción importante al Ministerio Público Fiscal en virtud de las características de la reforma en curso.

Para el año 2001, la Ley de Presupuesto N° 12.575 estableció un monto total de \$586.371.200, en tanto que para el año 2002 la Ley de Presupuesto N° 12.874 (modificada por ley 12.909) estableció la suma de \$545.620.000, en ambos casos para todo el Poder Judicial de la provincia.

En lo que se refiere a la distribución del gasto dentro de la administración del Poder Judicial, para el año 2003 fue la siguiente:

Detalle	Gasto	Porcentaje
Personal	332.000.466	86,81
Bienes de consumo	4.298.350	1,12
Gastos funcionales	19.788.526	5,17
Otros servicios no personales	21.986.719	5,75
Construcciones	1.788.221	0,47
Otros bienes de uso	2.309.761	0,60
Ayuda económica transitoria a menores	279.000	0,07
Total	382.451.043	100,00

Fuente: Subsecretaría de Administración – Auditoría y Presupuesto, febrero de 2004.

De los datos precedentes se infiere la existencia de cierta decisión política de proveer algunos recursos materiales y humanos para sostener la implementación de la reforma procesal penal, y que esos recursos se mantuvieron estables en los primeros años de dicho proceso.

Ahora bien, si se toma el año 2003 y se analiza la forma en que esos recursos fueron invertidos, se hace evidente que la inmensa mayoría del presupuesto (87%) se destina al pago de salarios, en tanto que se destinan porciones ínfimas para trabajos de mantenimiento y construcción de edificios judiciales, a pesar de que existe una falta evidente de espacios adecuados para el desarrollo de la misión judicial.

En materia de recursos humanos, otro elemento importante que se incorpora en el proceso de reforma es el Consejo de la Magistratura, pensado como mecanismo de selección y remoción de funcionarios judiciales. Este organismo es el encargado de seleccionar a los postulantes interesados en ocupar cargos en el sistema judicial mediante procedimientos que garanticen adecuada publicidad y criterios objetivos predeterminados de evaluación, en la cual se pri-

vilegiará la solvencia moral, la idoneidad y el respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos de los candidatos.¹⁵

El Consejo de la Magistratura está integrado por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo provinciales, de los jueces de las distintas instancias y de la institución que regula la matrícula de los abogados en la provincia, y debe funcionar con un mínimo de quince miembros.

En cuanto al impacto del proceso de implementación sobre la cultura judicial preexistente, ésta ha encontrado fuertes bolsones de resistencia, tanto explícita como —en la mayoría de los casos— implícita, lo que ha resultado en muchos lugares en un clima de malestar y conflictividad latente entre distintos grupos de funcionarios.

Para identificar esos conflictos y esos obstáculos, es necesario en primer lugar conocer profundamente la estructura institucional y la organización administrativa del Poder Judicial penal reformado, lo cual nos obliga a hacer un recorrido por cada uno de los órganos que lo componen.

3.1.1. La Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires es el máximo órgano del Poder Judicial provincial y concentra todas las funciones de superintendencia y organización administrativa, delegando sólo algunas funciones puntuales en las cámaras de garantías departamentales.

Los jueces de la Suprema Corte son designados por el Poder Ejecutivo provincial con acuerdo del Senado por mayoría absoluta. Para ser juez de ese alto tribunal se requiere haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano argentino, y tener título de abogado. Asimismo, se exige tener treinta años de edad y menos de setenta, y acreditar por lo menos diez años de ejercicio en la profesión de abogado o en el desempeño de alguna magistratura. El cargo es inamovible.¹⁶

El presupuesto judicial (véase más arriba) es manejado por la Suprema Corte en forma centralizada, y todos los organismos inferiores deben elevar a ella los pedidos de recursos humanos y materiales, y esperar la decisión del alto tribunal. Esta concentración de poder en el vértice de una estructura fuertemente jerarquizada, se traduce en la práctica en una forma de distribución de los recursos —y sobre todo de los recursos humanos— que en principio no reúne los mínimos requisitos de transparencia ni propicia ningún control externo. En materia de recursos humanos, por ejemplo, cada oficina cuenta con una planta básica, pero en el caso de necesitar más personal debe gestionar el tema de forma personal y directa ante la Suprema Corte, operatoria en la que como es

¹⁵ Artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁶ Artículos 175, 176 y 177 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

previsible entran en juego las relaciones personales, la capacidad de hacerse oír o bien la buena voluntad de los ministros.

Como resultado de ello, en el Poder Judicial provincial no existe un sistema universal e igualitario de incorporación de personal, en ninguno de los niveles jerárquicos del escalafón administrativo de los empleados, lo que marca una diferencia con el sistema de selección de jueces, fiscales y defensores, que está a cargo del Consejo de la Magistratura y se hace a través de mecanismos que propugnan, al menos en teoría, la publicidad y la transparencia del sistema. La democratización de las relaciones de trabajo en el interior del Poder Judicial sólo es posible si también los empleados son seleccionados en forma transparente y pública, y no de la manera discrecional en que se hace actualmente.

En la práctica, el ingreso de empleados al sistema judicial provincial¹⁷ comienza con el “cargo” de “practicante” o, como se lo conoce en la jerga judicial, “meritorio”. El meritorio es una vieja figura judicial que alude a todas esas personas, generalmente jóvenes estudiantes de derecho, que concurren al juzgado para colaborar con las tareas internas a cambio de lograr un entrenamiento profesional práctico en el trabajo judicial, pero sin percibir por ello remuneración alguna. El uso de esta mano de obra gratuita está tan difundido que en cada oficina es habitual encontrar por lo menos uno o dos “meritorios”, trabajando diariamente y cumpliendo el mismo régimen laboral que los empleados. Tan naturalizado está, que la propia Suprema Corte, mediante acordada N° 3116, de fecha 17 de diciembre de 2003, reconoce la existencia de estos empleados sin salario al establecer que quienes hayan estado en esa condición por más de dos años están eximidos de realizar el curso de ingreso. Esto habla, además, de lo prolongada en el tiempo que puede ser esta situación para los futuros empleados.¹⁸

Un párrafo aparte merece una forma particular de incorporación de policías como virtuales empleados judiciales que se da en la práctica. A diferencia de lo que sucede en la justicia nacional y federal, en los órganos judiciales de la provincia de Buenos Aires no existe la figura del ordenanza, es decir, una persona encargada de hacer los recados, llevar y traer cosas, servir el café y ocuparse de toda una serie de tareas de servicio. Entonces, casi todas las dependencias judiciales han suplido esa carencia solicitando que se les asigne un policía de guardia, pero que en la práctica cumple con las tareas de ordenanza. Según el relato de un juez de garantías, todo se degenera tanto que “en algunos juzgados el policía pasa a hacer los despachos escritos o atender la mesa de entradas”.

¹⁷ Una situación muy parecida se da en la justicia nacional y en la federal, lo que habla de una cultura tan difundida como poco democrática.

¹⁸ Durante el período de recolección de datos se dio, además, una paradójica situación que se pudo comprobar sobre el terreno: los meritorios habían decidido realizar una huelga y organizaban ruidosas movilizaciones dentro de los pasillos de los edificios de tribunales.

Además de las tareas de superintendencia, la Suprema Corte tiene que cumplir su función jurisdiccional. La información acerca de la cantidad de causas que existen en trámite ante este alto tribunal y el tiempo promedio que se tarda en resolverlas no ha podido ser recabada. Sin embargo, de las entrevistas a diversos funcionarios judiciales surge claramente que la acumulación de causas allí es muy grande, y que ello produce una gran demora en el trámite. Tanto, que muchos funcionarios no dudan en atribuir a ese atraso la mayor responsabilidad por la cantidad de presos preventivos alojados en las cárceles y sostienen que un porcentaje importante (pero difícil de precisar) de las personas en prisión preventiva ha sido ya condenado por un tribunal oral pero el expediente se halla apelado ante el Tribunal de Casación o la Suprema Corte y, en consecuencia, el fallo no se halla firme.

3.1.2. El Tribunal de Casación Penal

El Tribunal de Casación Penal se creó por ley 11.982, en el mes de julio de 1997. Tiene sede en la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, y está integrado por diez miembros (una presidencia fija y tres salas de tres jueces cada una). Las exigencias para ser juez del tribunal son las mismas que para ser miembro de la Suprema Corte provincial.

Su creación se debe entre otras cosas a exigencias constitucionales, ya que el derecho a recurrir la sentencia condenatoria fue integrado en 1994 al derecho interno con la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos que obligan a los Estados partes a prever legislativamente un recurso de carácter amplio. Esta exigencia no era satisfecha por la hasta entonces previsión del recurso extraordinario ante la Suprema Corte provincial, que está limitado por una serie de requisitos formales y de fondo, ya que sólo se prevenía el recurso de inconstitucionalidad, el de inaplicabilidad de la ley y el de revisión.

Por eso, en la nota de elevación del proyecto de Código Procesal Penal, los legisladores sostuvieron que el recurso ante el Tribunal de Casación había sido ideado como un medio impugnativo de carácter amplio para cuestionar tanto la aplicación del derecho de fondo como el respeto a las formas del debido proceso.

El Tribunal de Casación fue pensado también como dispositivo para descongestionar el trabajo de la Suprema Corte bonaerense que en ese entonces presentaba importantes niveles de morosidad en la decisión de los recursos planteados ante ella. Sin embargo, a casi cinco años de entrada en funcionamiento del nuevo sistema, la Suprema Corte sigue teniendo un alto índice de morosidad y la Cámara de Casación se halla abrumada por la cantidad de causas. Al respecto, un juez de cámara explicaba la situación en los siguientes términos: “Tenemos dos instancias de casación: una ante el Tribunal de Casación y otra ante la Suprema Corte. En los dos lados se revisa lo mismo y además no hay jurisprudencia porque lo que dice el tribunal puede ser contradicho por la Corte”.

Tabla 2. Estadísticas generales del Tribunal de Casación de la provincia de Buenos Aires - Años 1998-2003

Año	Causas ingresadas	Sentencias definitivas Procedimiento común y abreviado	Sentencias definitivas Sala de Feria	Sentencias definitivas Tribunal Plenario
1998	89	43	0	0
1999	790	523	0	0
2000	3.982	1.974	17	9
2001	4.008	2.587	10	4
2002	3.275	2.509	19	7
2003	3.044	2.947	23	5
Total	15.188	10.583	69	25

Fuente: www.scba.gov.ar

La tabla está transcripta tal cual aparece en la página web oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para evitar posibles distorsiones de los datos. Pero aunque éstos lucen ciertos aspectos confusos, quizá por la forma en que se ha elegido presentarlos, de todos modos es posible extraer algunas conclusiones. La simple resta entre las causas ingresadas y las sentencias definitivas indica que a fines de 2003 el Tribunal de Casación tenía 4.605 causas sin resolver.¹⁹ Si se tiene en cuenta que funcionan tres salas, a esa fecha cada una tenía 1.534 en trámite. Y como cada sala está integrada por tres magistrados, la cuenta indica que cada uno de ellos comenzó el año 2004 con 511 causas pendientes de resolución. Como se ve, el objetivo de descongestionar el sistema y acelerar el trámite no parece haberse cumplido.

3.1.3. Las cámaras y los juzgados de garantías

Para la organización de los juzgados y cámaras de garantías, la reforma se valió de dos leyes esenciales: el Código Procesal Penal y la ley 12.060, llamada Ley de Transformación de Juzgados. Esta última dispuso la disolución de todos los juzgados de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional que estaban a cargo de la instrucción del sumario en el sistema anterior. Los magistrados que encabezaban esos órganos fueron distribuidos entre los juzgados de garantías, los juzgados correccionales y los tribunales orales en lo Criminal, con lo que

¹⁹ Si en la cuenta se incluyen las sentencias dictadas por la Sala de Feria y los fallos plenarios —he aquí el aspecto confuso de los datos, ya que no queda claro si estas sentencias están incluidas en la columna “Sentencias definitivas. Procedimiento común y abreviado”—, igualmente el número de causas pendientes de resolución resulta alto: 4.511.

quedaron formalmente afuera de cualquier intervención en la investigación, tarea que pasó a la órbita del Ministerio Público.

La Ley de Transformación también intentó ordenar la transición de un sistema a otro, disponiendo que algunos de los jueces se mantuvieran al frente de los viejos juzgados, rebautizados ahora como “juzgados de transición”, para continuar el trámite de las causas iniciadas con el viejo procedimiento hasta el final. A casi seis años de iniciado el cambio, hay muchos jueces que continúan atendiendo causas como funcionarios de una transición interminable.

Más simple fue el caso de las antiguas cámaras de Apelación en lo Criminal y Correccional, que funcionaban como tribunal de alzada de los viejos jueces de instrucción y además se ocupaban de realizar juicios orales en los casos de homicidios. A partir de la reforma pasaron a llamarse cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal, pero su integración se mantuvo sin grandes cambios.

La competencia de estas cámaras está fijada tanto por la Ley Orgánica del Poder Judicial como por el Código Procesal reformado. La primera les asigna la función de tribunal de alzada de las decisiones que fueren recurribles emanadas de los jueces de garantías y de ejecución penal del mismo departamento.²⁰ El código define qué medidas resultan recurribles, aunque los legisladores eligieron una fórmula amplia que incluye los recursos de apelación, las cuestiones de competencia entre los jueces de garantías, y “toda otra incidencia o impugnación que se plantee contra las resoluciones de los órganos inferiores”.²¹ En la práctica —según señalan algunos camaristas—, la actividad de estas cámaras se reduce a resolver recursos contra decretos de prisión preventiva, pedidos de morigeración, excarcelaciones y oposiciones al requerimiento fiscal de elevación a juicio.

Las cámaras están divididas en salas, integradas por tres jueces cada una, y tienen una planta de personal compuesta por un secretario, dos o tres auxiliares letrados y seis empleados administrativos. Cuando se necesita cubrir una vacante o incorporar un empleado más, los jueces formulan el pedido correspondiente a la Suprema Corte, para que allí se efectúe el nombramiento (a través del mecanismo previamente descrito).

El manejo de los recursos materiales está a cargo de una Secretaría de Superintendencia, función que en la práctica es ejercida por uno de los jueces que integran la cámara de cada departamento judicial.

En el caso de los juzgados de garantías, la Ley Orgánica sólo indica que tendrán competencia durante la etapa penal preparatoria en todas las causas criminales y correccionales en las que se den las condiciones que establece el artículo 23 del Código Procesal.²² Dicho artículo define las medidas que requieren

²⁰ Artículo 27, ley 12.060 (modificación del artículo 38, ley 5.827).

²¹ Artículo 21, Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

²² Ley 11.922, modificada por la ley 12.059.

control judicial en la investigación preliminar preparatoria (IPP): la imposición o cesación de medidas de coerción real o personal; las cuestiones derivadas de las presentaciones de las partes en el proceso; la participación en los actos que tiendan a incorporar pruebas o diligencias irreproducibles o definitivas; las peticiones de nulidad (que también pueden ser declaradas de oficio); la oposición de la elevación a juicio; la presencia del juez en la declaración del imputado ante el fiscal cuando la defensa lo solicite; la observación de los plazos de las IPP y las medidas de prueba que requieran orden judicial, como el registro de lugares, la requisita personal, las inspecciones corporales, el secuestro de cosas, las intervenciones telefónicas.²³ En una reforma posterior, un decreto del gobernador Solá habilitó a los fiscales a realizar estas últimas medidas, en caso de urgencia, con aviso previo al juez. Los fiscales, sin embargo, se han mostrado cautelosos a la hora de hacer uso de tal facultad.²⁴

La estructura de un juzgado de garantías es la siguiente: un juez, un secretario, un auxiliar letrado y cuatro empleados. Casi todos los juzgados de garantías (igual que el resto de las dependencias judiciales) tienen entre uno y tres meritorios, y en algunos casos más.

El diseño organizacional de los tribunales en el nuevo sistema es analizado por un camarista desde una perspectiva crítica:

“La Cámara en un sistema acusatorio no tiene por qué existir, en realidad tendría que ser un tribunal intermedio entre el juez de garantías y el tribunal de juicio que analice si hay prueba suficiente para elevar. Pero al controlar al juez que a su vez controla la investigación lo que fuerza es la escrituralidad, porque es necesario que se presente todo por escrito. El juez de garantías se convierte en un escribiente porque no existe ninguna instancia oral. Entonces son dos instancias burocráticas sin sentido. Prefiero que se fortalezca al juez de garantías, que tenga más autonomía, que se oralice. Además sirve para que el juez y el fiscal puedan operar desde un primer momento y aleccionar a la policía porque después de dos años, en el juicio oral, se pierden las deficiencias y no se puede controlar nada en esa instancia”.

3.1.4. Los tribunales orales criminales y los juzgados correccionales

La reforma procesal implicó un aumento considerable en el número de funcionarios de la justicia penal: a los antiguos órganos remozados se sumaron nuevos actores institucionales a cargo de la parte oral del proceso. Se crearon

²³ Artículos 219 y siguientes, Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

²⁴ La ley 13.078, publicada en el Boletín Oficial el 23 de julio de 2003, convalidó los decretos de necesidad y urgencia del gobernador Felipe Solá, que modificaron entre otros el artículo 59 del Código Procesal Penal bonaerense.

en total 65 tribunales orales y 71 juzgados correccionales unipersonales, que fueron entrando en funcionamiento progresivamente.²⁵

Apenas implementada la reforma, un tribunal se componía de la siguiente manera: tres jueces, un secretario, un oficial mayor, un empleado de mesa de entradas y tres policías de custodia. Con el tiempo, cada organismo fue consiguiendo más recursos humanos (conforme el mecanismo personalizado y discrecional ya descrito), y hoy un tribunal oral puede tener tres jueces, un secretario, un oficial mayor, un auxiliar letrado, un empleado de mesa de entradas, dos empleados administrativos, un meritorio y un policía de custodia.

3.2. El Ministerio Público y la policía de investigaciones

Antes de la reforma procesal, la función del Ministerio Público Fiscal (MPF) se circunscribía a la promoción de la acción penal pública y el control de la prescripción y de la legalidad de los procedimientos. En el marco de la investigación, los fiscales podían proponer diligencias al juez, quien decidía acerca de su pertinencia y utilidad. A partir de la reforma procesal, la misión del MPF es la promoción y el ejercicio de la acción penal, la realización de la investigación penal preparatoria (IPP)²⁶ y la dirección de la policía en función judicial. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal²⁷ regula y organiza un ministerio público integrado a un mismo tiempo por fiscales, defensores oficiales y asesores de incapaces.

Desde el punto de vista de su ubicación institucional, el MPF de la provincia de Buenos Aires forma parte del Poder Judicial. La Ley Orgánica le otorga autonomía e independencia, pero no le confiere autarquía. En la práctica, la relación del MPF con la Suprema Corte de Justicia es estrecha: por un lado, el procurador tiene facultades de Superintendencia, pero debe informar al alto tribunal sobre todas las cuestiones referidas al organismo a su cargo;²⁸ por otra parte, las sanciones disciplinarias graves sobre los integrantes de la estructura del MPF son solicitadas por el procurador pero deben ser aprobadas por la Suprema Corte.

Los recursos del MPF no provienen de una partida presupuestaria propia, sino que surgen del Presupuesto General del Poder Judicial, aunque la Ley Orgánica prevé “una partida especial para atender los gastos que demanden el equipamiento de los órganos, la capacitación de sus miembros, el sostenimien-

²⁵ Cfr. ley 12.060, sancionada el 11/12/97, promulgada el 19/12/97 y publicada en el Boletín Oficial el 8 y 9/1/98.

²⁶ Artículo 56, 1º párrafo, Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

²⁷ Ley 12.061, del 8 y 9 de enero de 1998.

²⁸ Artículo 13 de la ley 12.061 y artículo 165 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

to de programas de asistencia y protección a la víctima, testigos e incapaces y el debido cumplimiento de sus funciones”.²⁹ El MPF puede asimismo recaudar recursos propios mediante la ejecución de honorarios y costas regulados en su favor³⁰ y las multas impuestas como pena en los procesos penales.

De acuerdo con la Constitución de la provincia, los miembros del MPF deben reunir para su designación las mismas condiciones que los demás integrantes del Poder Judicial. Así, al igual que los jueces de la Suprema Corte de Justicia, tanto el procurador como el subprocurador general son “designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado otorgado en sección pública por mayoría absoluta de sus miembros”.³¹ Tienen estabilidad en el cargo, y sólo pueden ser suspendidos y removidos en caso de acusación mediante el procedimiento que dispone la Constitución.³² Los fiscales de cámara y defensores generales, por su parte, deben reunir las mismas condiciones que se requieren para ser jueces de las cámaras de apelación, y tener seis años de antigüedad en el ejercicio de la profesión. Los agentes fiscales, asesores de menores y defensores están equiparados a los jueces de garantías, y también se les exige un mínimo de tres años de experiencia en el ejercicio de la profesión.³³ Los miembros del MPF, exceptuando al procurador y subprocurador, son seleccionados a través de un concurso de oposición y antecedentes en el Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires.

3.2.1. Estructura y funciones del Ministerio Público Fiscal

La estructura del Ministerio Público es jerárquica, y se rige por los principios de unidad, indivisibilidad y flexibilidad. La Procuración General tiene su sede en la ciudad de La Plata, capital provincial, y su jefe, el procurador general, tiene por función organizar el MPF y definir las líneas de persecución penal, para lo cual la ley le otorga la facultad de dictar instrucciones generales. Las mismas se deben regir por el criterio de eficacia (esto es, orientación de la persecución penal a determinadas categorías de delitos, mayores recursos a los mecanismos de simplificación y abreviación de los procesos, etc.), son de carácter público y de cumplimiento obligatorio, y deben ser impartidas en forma escrita.³⁴ También dicta instrucciones de superintendencia orientadas a regular

²⁹ Artículo 7 de la ley 12.061.

³⁰ Por ejemplo, en los casos en los que el MPF patrocina o representa un interés particular, siempre que el obligado no carezca de recursos, caso en el que la ley establece que se le brinde asistencia jurídica gratuita (artículo 8, ley 12.061).

³¹ Artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

³² Véase página web del Ministerio Público, www.pjba.gov.ar/pgen/inde.html.

³³ Artículo 189 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y artículo 10 de la Ley del Ministerio Público (12.061).

³⁴ Artículos 28, 31 y 32, Ley del Ministerio Público.

el funcionamiento burocrático del organismo. Inmediatamente por debajo de este funcionario se encuentra la Fiscalía de Casación, cuya función principal es tramitar los recursos que lleguen a esa instancia y ejercer las potestades disciplinarias internas (sólo correctivas, no expulsivas). Por último, sobre la base de un criterio de descentralización territorial, el MPF desempeña su misión procesal a través de dieciocho fiscalías generales, una por cada departamento judicial en que se divide la provincia.

Las fiscalías generales de cada departamento judicial están a cargo de un fiscal de cámara con facultades amplias para adecuar la organización del MPF a las exigencias de su distrito.³⁵ Cada una de ellas tiene una Mesa General de Entradas³⁶ que se ocupa de recibir denuncias (tanto en forma directa al público como a partir de la centralización y el registro de todos los partes policiales de iniciación de causas que llegan desde las comisarías de la jurisdicción) y de distribuirlas entre las distintas Unidades Funcionales de Investigación (UFI). Por otra parte, esta oficina se ocupa del procedimiento del archivo de expedientes y legajos, de la orientación al público y de la elaboración de estadísticas, y debe llevar un registro de las personas privadas de libertad y otro en el que constan los datos de aquellos a quienes se les suspende el procedimiento a prueba.

Los fiscales generales departamentales deben organizar en su distrito un cuerpo de fiscales que lleve adelante las investigaciones penales preparatorias (IPP), organizados en una serie de unidades fiscales de instrucción (UFI), y un cuerpo de fiscales para la etapa de juicio. El fiscal general o fiscal de cámara tiene asimismo la facultad de sostener los recursos de apelación ante la Cámara, aunque en la práctica esta tarea queda por lo general en manos del fiscal adjunto.

La ley establece que la organización debe ser flexible y dinámica, conforme a las necesidades de cada departamento judicial, y que sus integrantes cumplirán, indistintamente, funciones de investigación penal preparatoria y en el juicio. Por último, la ley establece que “para el mejor y más adecuado cumplimiento del servicio, las diversas unidades que componen el Ministerio Público Fiscal podrán ser distribuidas conforme las particulares exigencias de la investigación penal, de modo tal que una o más oficinas fiscales podrán ser asignadas a cumplir sus funciones en lugares distintos de aquellos en los que tuviere su asiento la sede departamental”.³⁷

A pesar de este mandato expreso de la ley, la mayoría de las fiscalías departamentales ha organizado las unidades funcionales de instrucción de acuerdo

³⁵ Artículo 53, ley 12.061.

³⁶ Artículo 52, ley 12.061.

³⁷ Véase artículo 47, ley 12.061. Para mayor información, puede consultarse la página web www.pjba.gov.ar del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

con la vieja tradición de asignar un fiscal por cada unidad, por un lado, y un cuerpo de fiscales de juicio, por el otro. Aunque nada impide que sea el mismo fiscal quien lleve adelante tanto la investigación como el juicio oral, en la práctica han organizado sus recursos humanos de modo que dos grupos diferentes se ocupan de actuar en cada una de las etapas. Incluso en el lenguaje se percibe lo arraigado de esta división, ya que a los fiscales que intervienen durante la etapa de investigación se los denomina “agentes fiscales”, mientras que a los funcionarios que sostienen la acusación en el debate se los conoce como “fiscales de juicio”, aunque desde el punto de vista normativo unos y otros tienen la misma jerarquía. Por lo general, estos dos grupos de funcionarios trabajan en lugares físicos separados, lo que acentúa la distancia entre ambos; la excepción es el Departamento Judicial de San Martín, donde los fiscales de juicio trabajan en la misma oficina que los agentes fiscales a cargo de las investigaciones penales preparatorias. En la práctica, una vez que el fiscal de instrucción da por concluida la investigación, eleva la causa a juicio. Ésta es retomada por un fiscal de juicio que hasta ese momento no ha tenido ningún contacto con el caso.

Las UFIs están integradas por un agente fiscal titular y un adjunto, y cuentan asimismo con un funcionario letrado que desarrolla tareas de secretario y una planta variable de personal administrativo para la atención al público.³⁸ También cuentan con algunos instructores judiciales. Los agentes fiscales son los encargados de recibir las denuncias y dirigir la investigación penal, y —en teoría— dirigir a la policía en función judicial.

La delegación de la organización del MPF en los departamentos judiciales, aun con las ventajas que conlleva, ha traído como consecuencia también una marcada falta de conexión entre la administración central de la Procuración General y cada una de las fiscalías departamentales. El principio de descentralización, tan útil para configurar una organización flexible y adaptable a contextos variables, ha derivado en un panorama de fragmentación: cada fiscalía general funciona según criterios propios, sin entrar en relación con las demás, excepto en el nivel de los contactos informales de carácter personal de los distintos funcionarios. Sin duda, esto no es producto de la descentralización en sí misma, sino del estilo de política que se propuso llevar adelante desde la Procuración General: a pesar de tener áreas específicas de gestión y administración, este organismo muestra serias limitaciones en tareas donde se requiere centralización como, por ejemplo, la elaboración de estadísticas generales o el monitoreo y evaluación de las experiencias de organización llevadas a cabo por los departamentos judiciales. Si bien es cierto que la ley da facultades al fiscal de cámara departamental para administrar sus recursos del modo que le parezca más eficiente, lo lógico es que desde la Procuración General se le dé segui-

³⁸ Artículo 49, ley 12.061.

miento a esas experiencias, tanto para replicar las exitosas en los departamentos con características similares, como para descartar las que fracasaron.

Al menos hasta el momento no se percibe por parte de la Procuración General un trabajo dedicado a definir sus objetivos institucionales o estratégicos. En este contexto, tampoco produce información relevante que permita hacer un análisis de gestión: a pesar de que los fiscales de cámara tienen la obligación de recopilar una serie de datos estadísticos y elevarlos al procurador general,³⁹ en la práctica esa información no se halla procesada ni es accesible al público.

A pesar de ello, como un indicador de la fragmentación observable en el MPF de la provincia, se pueden identificar algunos departamentos judiciales donde los fiscales de cámara han intentado dar a su oficina una organización innovadora y por fuera de los cánones tradicionales.

3.2.1.1. EL DEPARTAMENTO JUDICIAL DE SAN MARTÍN Y EL CRITERIO DE LA ESPECIALIZACIÓN

La Fiscalía General del Departamento Judicial de San Martín ha organizado sus catorce UFIs según un esquema de distribución de causas basado en el tipo de delito a investigar, las cuales llevan adelante tanto la investigación penal preparatoria (IPP) como el juicio oral correspondiente. Aunque son dos funcionarios distintos los que se ocupan de cada una de esas tareas, ambos comparten el espacio de una misma UFI. La distribución por tipo de delito es la siguiente:⁴⁰

- Ocho UFIs se encargan de los casos por delitos comunes (homicidios, abortos, robos, hurtos, extorsiones, amenazas, privaciones ilegítimas de la libertad, encubrimientos, falsas denuncias, etcétera).
- Una UFI se ocupa de los delitos culposos, homicidios o lesiones, entre otros.
- Dos UFIs se encargan de los delitos menores de índole comunitaria (lesiones dolosas, duelo, abuso de armas, usurpación, daño, incumplimiento de los deberes de asistencia familiar, impedimento de contacto de hijos menores, etc.) y de los delitos sexuales (violaciones, abusos deshonestos, corrupción de menores, etcétera).
- Dos UFIs se ocupan de los delitos complejos y delitos patrimoniales (defraudaciones y estafas, usura, quebrados, cohecho, malversación de causas públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito, etcétera).
- Una UFI se ocupa de los delitos con autor ignorado (conocidos como “causas NN” o “de autor desconocido”). Esta UFI está a cargo directamente de la Fiscalía General, y se ocupa de la individualización de los autores de estos delitos. En general se investigan casos de falsificación de documentos, cheques extraviados o robados.

³⁹ Véase la resolución N° 727, del 14/3/00.

⁴⁰ Página web del MPF del Departamento Judicial de San Martín, www.fiscaliageneralsm.gov.ar.

En estas UFIs el trabajo intenta ser desformalizado: los turnos de ingreso de causas y su asignación a cada fiscal son cuestiones que se adaptan según las características de cada tipo de UFI, de acuerdo con parámetros de cantidad y complejidad de causas.

En esta Fiscalía General la experiencia innovadora es tener unidades encargadas de investigar delitos complejos. Los delitos que habitualmente se persiguen son estafas, defraudaciones, libramiento de cheques sin fondos y delitos contra la administración pública, y los imputados suelen ser escribanos que han intervenido en préstamos hipotecarios privados y vendedores de autos. Según la perspectiva de algunos fiscales del distrito, “suelen ser personas de clase media, que al menos tienen una cuenta bancaria que les permite librar cheques”. En los casos más complejos trabajan en conjunto los dos fiscales de instrucción, y es común que dialoguen sobre los casos con el fiscal de juicio, porque la idea del fiscal de cámara de San Martín es que en el futuro cada fiscal pueda investigar los casos y sostenerlos en un juicio.

3.2.1.2. EL DEPARTAMENTO DE SAN ISIDRO Y LA EXPERIENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La Fiscalía General de San Isidro cuenta con 43 fiscales, distribuidos en once UFIs y un cuerpo de fiscales de juicio. Poco después del comienzo de la implementación de la reforma comenzó un proceso de descentralización territorial.

El Departamento Judicial de San Isidro comprende cinco municipios (Pilar, Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López), que se caracterizan por una gran heterogeneidad socioeconómica con áreas de gran concentración de riqueza y áreas de extrema pobreza. En mayo de 1999, el fiscal general se reunió con los intendentes de esos municipios y les propuso un plan de descentralización que se ha llevado a cabo a partir de ese momento. Para ello pidió a las intendencias inmuebles en préstamo, obteniendo en general respuestas favorables de todas ellas. La necesidad de estos acuerdos es vista en forma negativa por algunos actores que, sin perjuicio de esta prevención, son partidarios de descentralizar el funcionamiento del Ministerio Público Fiscal. Su posición es que es preciso descentralizar, pero con recursos del Ministerio Público, ya que de otro modo el control sobre el municipio se podría ver perjudicado.

Este programa de regionalización se ha propuesto implementar un modelo de gestión que tuviera control y dirección centralizada, por un lado, y regionalización de las prestaciones de servicios por el otro, buscando tener un conocimiento directo de las problemáticas locales, lograr la actuación inmediata por la cercanía geográfica, y evitar la delegación de diligencias procesales en la policía.

Este proyecto se sustenta en la idea de que la descentralización implica una aproximación a la comunidad, donde los funcionarios y empleados quedan mucho más expuestos a la vista de la gente: los conocen, los ven por la calle, se los cruzan. Según los funcionarios, esto se percibe en el trabajo cotidiano y ha da-

do buenos resultados en términos de confianza, cosa que se constata, por ejemplo, en el aumento de las denuncias.

La atención al público ha sido uno de los ejes de la descentralización. Mediante un sistema de pasantes en convenio con la Universidad de El Salvador en Pilar y otras universidades locales se organizó en cada UFI descentralizada una mesa de recepción de consultas que orienta a los usuarios para que no pierdan tiempo y lleguen rápido a la respuesta que buscan. Sin embargo, por presión de los abogados, en la UFI de Pilar se desmanteló el sistema y cada una de las tres fiscalías tiene ahora su propia mesa de entradas. Según explicó uno de los fiscales de Pilar, los abogados habían perdido en manos del público ciertos privilegios en el trato con los empleados, lo que habla de las dificultades para desterrar las viejas prácticas a las que se hizo mención al comienzo de este artículo.

3.2.2. *La policía judicial, la policía en función judicial y los instructores judiciales*

Según el Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires, la función de la policía en el marco de la investigación penal preparatoria es la de cumplir las órdenes que le fueran impartidas por el Ministerio Público Fiscal. Ante cualquier delito de acción pública que llegue a su conocimiento, la policía tiene que comunicarse inmediatamente con el juez de garantías, el agente fiscal competentes y el defensor oficial en turno, y deben asimismo impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias delictivas ulteriores, individualizar a los culpables y reunir pruebas para dar base a la acusación o determinar el sobreseimiento.

En 1999, la ley 12.155 estableció en el ámbito provincial la “Policía de Seguridad Departamental” y la “Policía de Investigaciones en función judicial”, dejando bajo la órbita de la Procuración de la Provincia de Buenos Aires los cuerpos de instructores a los cuales la ley reconoce las mismas facultades que a las policías, pero con una estructura civil. La Policía de Seguridad tiene como misión la prevención de los delitos y el mantenimiento de la situación de seguridad pública, y existe un cuerpo por cada departamento judicial con una coordinación general a cargo de la Dirección General de Coordinación Operativa. La ley, además, creó, en el ámbito de la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Justicia y Seguridad, la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, que tendría “una estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito”. La Policía de Investigaciones en función judicial se ocupa de intervenir en la investigación criminal a requerimiento y bajo las órdenes de la autoridad judicial competente, pero si bien cada Dirección Departamental de Investigaciones cubre la jurisdicción de un departamento judicial, esta policía no depende del MP sino de una secretaría específica del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Según la Ley del Ministerio Público, cuando el fiscal estime que su demora en llegar al lugar del hecho pueda perjudicar gravemente el éxito de la investigación tendrá que comisionar a la Policía de Investigaciones en función judicial para que se presente con el objeto de controlar el cumplimiento de las instrucciones impartidas a los preventores y practicar además las diligencias urgentes.

En el trabajo cotidiano, los funcionarios de las policías de seguridad y de investigación están en relación muy estrecha, y las posibilidades de que un agente de la policía sea asignado a uno u otro cuerpo tiene la misma flexibilidad que cuando existía un cuerpo de policía unificado, cuestión que va en contra del criterio de especialización.

Tanto la ley 12.155, de organización de las policías de la provincia, como el Código Procesal Penal le otorgan a la Policía de Investigaciones en función judicial una serie de atribuciones que, en la práctica, son de difícil control. Así, esta policía debe colaborar en la IPP a cargo del Ministerio Público Fiscal y auxiliar a los tribunales penales a su requerimiento en cualquier etapa del proceso; investigar por orden de autoridad competente, o por iniciativa propia en casos de urgencia, o en virtud de denuncia, los delitos de acción pública; individualizar a los culpables y reunir pruebas para dar base a la acusación o al sobreseimiento; disponer los allanamientos y requisas urgentes con inmediato aviso al juez o tribunal competente y al MPF; interrogar a los testigos; aprehender a los presuntos culpables y disponer su incomunicación en casos específicos por doce horas; y, en los casos en que intervenga sin los fiscales, elaborar una “actuación de prevención” que cesará cuando aquellos intervengan en el caso; realizar inspecciones, planos, tomas fotográficas y otras actividades aconsejadas por la policía científica, recibir sugerencias y propuestas, y brindar informes a los foros departamentales de seguridad, los foros vecinales de seguridad, los defensores municipales de la seguridad.

Por otra parte, la Procuración General delegó la tarea de organizar el Cuerpo de Instructores de la Policía Judicial previsto en la ley en cada una de las fiscalías generales, estableciendo que debe estar integrado por funcionarios en los niveles de instructor, instructor principal e inspector de instrucción.⁴¹ Con excepción del último cargo —cuya función es de carácter interdepartamental— las promociones se estructuran en cada departamento judicial, con la intervención de la Secretaría de la Policía Judicial. También integran el Cuerpo de Instructores de la Policía Judicial los instructores científicos de investigación, quienes revisten en los mismos niveles, con el agregado de la denominación de su especialidad profesional.

Desde sus inicios se planteó una clara tensión entre quienes entendían que los instructores debían funcionar como auxiliares judiciales y quienes les asig-

⁴¹ Resolución N° 588 de la Procuración General.

naban un perfil cercano al detective. Al menos este último era el objetivo planteado en el curso de capacitación previo a la puesta en marcha del nuevo sistema de enjuiciamiento. Si bien las opiniones de lo que debería ser el perfil de los fiscales y de los instructores están divididas, las descripciones del funcionamiento actual muestran a un Ministerio Público en el que gran parte del trabajo es fijado por la agenda de trabajo policial y con poca capacidad de tener llegada al terreno. Por otra parte, si bien algunos fiscales plantean la utilidad de poder contar con una policía propia, no se conduce a los instructores hacia un perfil que pudiera funcionar como enlace y coordinación o sustitución de las policías de investigación o de un núcleo inicial que permitiera la formación gradual de una policía judicial.

3.3. La Defensa Pública

El servicio de Defensa Pública pasa a estar dentro de la estructura del Ministerio Público y tiene al procurador general como su autoridad máxima. A su vez, como ya dijimos, es parte integrante del Poder Judicial de la provincia. Por la interpretación que se realiza del artículo 189 de la Constitución de la provincia, se entiende que es el procurador quien tiene las facultades de superintendencia y gobierno de la Defensa. En el próximo apartado se desarrollan los argumentos que sostienen esta posición y sus consecuencias institucionales.

Dentro del escalafón de la Defensa, el cargo inmediato inferior al procurador es el del defensor del Tribunal de Casación, quien está encargado de continuar la defensa oficial ante ese tribunal y demás tribunales superiores. Asimismo, ejerce la potestad disciplinaria correctiva interna según la reglamentación que dicte el procurador.

En cada uno de los departamentos judiciales de la provincia hay un defensor general departamental encargado de organizar el servicio de defensa de la jurisdicción, dirigirlo técnicamente y ejercer las tareas de superintendencia que le delegue el procurador general. Posee facultades para dictar instrucciones generales y para ejercer la potestad disciplinaria correctiva interna. En algunos departamentos judiciales este cargo ha sido concursado y se encuentra cubierto, mientras que en otros está vacante y se cubre en forma rotativa con los distintos defensores oficiales, que van ocupando el cargo interinamente.

A su vez, los defensores generales de cada uno de los departamentos judiciales, el defensor del Tribunal de Casación y un representante del Colegio de Abogados provincial conforman el Consejo de la Defensa, el cual es presidido por el procurador general.

Al menos desde un punto de vista normativo, a partir de la reforma, la defensa adquiere un papel procesal mucho más relevante que el que tenía en el sistema anterior. Todo imputado tiene el derecho a ser asistido por un aboga-

do defensor desde el momento de la detención. El Estado debe proveer un defensor oficial, si no cuenta con uno de confianza.⁴² A su vez, dado que rige el principio de libertad probatoria,⁴³ la defensa puede proponer libremente todas las pruebas que considere necesarias para llevar adelante su tarea. Por último, puede realizar impugnaciones y apelaciones, en un pie de igualdad con la fiscalía, su parte contraria en el proceso.

3.3.1. La organización de las defensorías departamentales

En cada departamento judicial, la Defensa Pública está organizada como una estructura única, dirigida por el defensor general.⁴⁴ La Ley de Ministerio Público otorga a estos funcionarios autonomía relativa para organizar las distintas unidades de defensa, de acuerdo con las necesidades específicas y con el fin de garantizar un mejor, y más adecuado, cumplimiento del servicio.

Según lo observado, el Ministerio Público de la Defensa tiende a organizarse en los distintos departamentos judiciales siguiendo la forma tradicional en que los juzgados y tribunales estuvieron organizados históricamente: una distribución en unidades funcionales unipersonales y aisladas, y una división entre los responsables de la etapa de instrucción y los de la etapa de juicio.

Las defensorías oficiales se encuentran ubicadas, por lo general, en el edificio central de los tribunales o en las proximidades, todas concentradas en un solo lugar. Y si bien algunos funcionarios son partidarios de la descentralización de las fiscalías y defensorías, para reducir las distancias físicas que existen entre sus oficinas y los protagonistas de los conflictos penales, cuestión central del Ministerio Público, lo cierto es que en la práctica las defensorías no se han descentralizado, ni siquiera en aquellos lugares en que sí lo han hecho las fiscalías.

Para el cumplimiento de un servicio de defensa, la Ley de Ministerio Público prevé la posibilidad de que el defensor general departamental proponga la adscripción de peritos de distintas instituciones y de personal especializado de la policía judicial con el propósito de que colabore con las tareas de la defensa.⁴⁵ Asimismo, puede solicitar al fiscal de cámara la colaboración de la policía judicial o la policía en función judicial.⁴⁶ Como se verá más abajo, en la práctica estos recursos son insuficientes: tienen asignados muy pocos peritos, no se les asigna ningún automóvil, etcétera.

Más allá de las cuestiones generales hasta aquí detalladas, la organización de cada defensoría general en su conjunto presenta diferencias en los distintos departamentos judiciales de la provincia. Vayan algunos casos como ejemplo.

⁴² Artículos 60, 89 y 272 del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

⁴³ Artículo 209 del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

⁴⁴ Artículo 72, ley 12.061.

⁴⁵ Artículos 78 y 79, ley 12.061.

⁴⁶ Artículo 19, inciso 9, ley 12.061.

La Defensoría General del Departamento Judicial de San Martín, como sucede en todos los departamentos de la provincia: tiene una planta de personal de casi cien personas, cinco defensores civiles y doce defensores penales (titulares y adjuntos). En lo que hace a la defensoría penal, en este distrito judicial se estableció desde un comienzo una organización del trabajo horizontal, en la que los defensores titulares y los adjuntos hacen exactamente lo mismo. Cada uno de los defensores penales hace guardias de tres días, rotativas, y ése es el mecanismo de asignación de casos. Cada defensor toma los casos que va recibiendo en sus días de guardia y los lleva hasta el final. Para apoyar su tarea, a cada uno se le asigna un empleado con título de abogado, que se encarga de hacer la procuración del caso, y trabajan en equipo. Con esto se evita la división entre defensa de investigación, defensa de juicio y defensa de ejecución de la pena, se mantiene el principio de la unidad de la defensa a lo largo del caso, y también se consolida la confianza entre el imputado y su abogado.

En los departamentos judiciales de San Isidro y Lomas de Zamora, en cambio, no se cumple el principio de unidad de la defensa.

En el Departamento Judicial de San Isidro, la defensa pública está dividida en siete unidades funcionales de la defensa, cada una de las cuales está compuesta por dos defensores (un titular y un adjunto) y cuenta con una planta de dos secretarios, cinco empleados y dos meritorios. Tienen a su cargo la defensa tanto en causas criminales como correccionales, en las etapas de instrucción, de juicio y de ejecución de la pena. Hasta el año pasado tenían también la defensa de las causas civiles, cuestión que se modificó con el nombramiento de defensores en la materia.

Funcionan con un sistema de turnos de una semana para cada unidad funcional de la defensa, en forma rotativa, y los casos recibidos en esos días son los que se van a llevar hasta terminar la etapa de instrucción. Llegados a este punto del proceso, en este departamento judicial se produce una diferencia importante con respecto al caso anterior: en la etapa de juicio, los tribunales orales y los juzgados correccionales funcionan con un defensor fijo. Esto obliga a las unidades funcionales de la defensa a abandonar el caso una vez concluida la etapa de instrucción y derivarlo a aquella que corresponde al tribunal o juzgado que ha tocado por sorteo. A su vez, esa unidad funcional de la defensa está asignada a un tribunal oral o juzgado y recibe casos que han sido seguidos en la instrucción por otros defensores.

En cuanto a los recursos para la investigación, en este departamento judicial la defensa oficial cuenta solamente con una trabajadora social que hace los informes socioambientales y un médico que también elabora informes a pedido de los defensores.

En el Departamento Judicial de Lomas de Zamora existen nueve unidades funcionales de la defensa. Hay nueve defensores titulares y seis adjuntos, lo que

significa que no todas las unidades funcionales tienen dos defensores. La planta de personal está compuesta por un defensor titular, un defensor adjunto (no en todos los casos), dos secretarios, dos empleados administrativos, y un promedio de tres o cuatro meritorios. Sin embargo, las decisiones sobre la distribución de los recursos humanos están en manos del defensor general departamental, que puede trasladar al personal de una unidad funcional a otra.

Al igual que en el caso anterior, estas unidades funcionales llevan casos criminales y correccionales, y atienden la etapa de instrucción, el juicio y la ejecución penal. En este departamento judicial también se ha abandonado el principio de unidad de la defensa. A partir de una reorganización del trabajo realizada el año pasado, cada tribunal oral cuenta con un defensor fijo. Los casos ingresan a cada unidad funcional de la defensa con intervalos de dos meses aproximadamente en turnos que duran seis días.

3.3.2. La autonomía de la Defensa Pública

Si bien es cierto que el nuevo sistema dio un lugar a la defensa que antes no tenía, la ley establece que el procurador general es la cabeza de la Defensa Pública.⁴⁷ Esta dependencia funcional de los defensores públicos al jefe de los fiscales constituye un grave problema de diseño institucional, con importantes consecuencias para el funcionamiento del sistema de justicia penal bonaerense.

⁴⁷ En la discusión sobre la autonomía de la Defensa Pública en la provincia de Buenos Aires, los argumentos para negarle autonomía plena han estado basados en una interpretación cuestionable de la Constitución provincial. Así, el artículo 189 dispone que: “El ministerio público será desempeñado por el procurador y subprocurador general de la Suprema Corte de Justicia; por los fiscales de cámaras, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de las cámaras de apelación; por agentes fiscales, asesores de menores y defensores de pobres y ausentes, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de primera instancia. El procurador general ejercerá superintendencia sobre los demás miembros del ministerio público”. A raíz de esta definición se ha sostenido que existe la imposibilidad constitucional de separar los organismos y encomendarle a dos responsables distintos, el gobierno y la administración de la Defensa Pública, por un lado, y del Ministerio Público, por el otro. Sin embargo, esta conclusión puede ser criticada por líneas de argumentación. En primer lugar, existen muy buenas razones para sostener que ha sido un error considerar que la defensa pública penal está incorporada constitucionalmente al Ministerio Público. El artículo 189 de la Constitución provincial sólo incluye como integrantes del Ministerio Público al procurador general, al subprocurador, a los fiscales de cámara, agentes fiscales, asesores de menores y a los defensores de pobres y ausentes. Una correcta interpretación de este artículo es aquella que sostiene que la defensa penal oficial —es decir, los defensores oficiales— no ha quedado incluida. Esto es así porque a los defensores oficiales, en rigor, no les correspondería intervenir en los casos de personas pobres o ausentes: ellos son parte del servicio estatal dispuesto para garantizar —a todos— la inviolabilidad de la defensa en juicio. La provisión de un abogado defensor, en virtud de la garantía de defensa en juicio, corresponde para todo aquel que no cuente con un abogado que ejerza su defensa, independientemente de sus recursos. Por otra parte, parece claro que ese artículo no podría referirse a la intervención de la defensa en causas

En un primer momento de la implementación de la reforma se intentó salvar el defecto de esta regulación a través de la delegación al defensor de Casación de las funciones de dirección y superintendencia del organismo.

En julio de 2002, ante diferencias políticas entre el procurador y el defensor de Casación, se modificó esta resolución y las facultades delegadas volvieron a manos del procurador. Asimismo, se derogaron las resoluciones dictadas por el defensor en ejercicio de esas facultades⁴⁸ y se dispuso una reducción sustancial de la estructura de la defensoría. Como consecuencia de este reacomodamiento, tomó más relevancia el Consejo de la Defensa, que pasó a ser el órgano de consulta del procurador en la definición de algunas líneas de trabajo.

Este conflicto derivó también en el debilitamiento y la desarticulación del “Banco de Datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, que había sido creado en el año 2000 y constituía uno de los registros más completos de este tipo de casos, dentro del territorio de la provincia. El Banco de Datos se armaba con la información provista por defensores y secretarios de ejecución penal que tomaban contacto con los casos en las

penales porque en la Argentina no se admiten los juicios penales “en ausencia”. En consecuencia, el constituyente sólo incluyó como miembros del Ministerio Público a aquellos defensores que deben intervenir en las causas no penales, para los casos en que el Estado garantiza asistencia porque la persona necesita representación por estar ausente o porque carece de recursos. Se puede afirmar, entonces, que lo que la Constitución de la Provincia aseguró —en concordancia con los pactos internacionales y la Constitución Nacional— ha sido el derecho de defensa en juicio (artículo 15 de la Constitución) y no el modo como el Estado debe organizar este servicio. Lo que resulta exigible al Estado es que disponga de un servicio de Defensa Pública que garantice ese derecho a todos los imputados. Si el legislador bonaerense —más allá de las críticas que puedan efectuarse— decidió ubicar a este servicio dentro del Ministerio Público, su elección será legítima en la medida que garantice que los derechos constitucionales en juego serán resguardados adecuadamente y que el diseño institucional elegido es aquel que tiende al fortalecimiento y la efectividad del servicio. Como se ve en la práctica, que el procurador general sea al mismo tiempo jefe de fiscales y defensores, atenta contra esos objetivos. La otra argumentación posible —para el caso que se entienda que efectivamente la defensa penal ha quedado incluida en la disposición constitucional— es que los principios de derecho internacional, constitucionales y políticos por los que se debe garantizar un trabajo idóneo del defensor oficial, obligan a interpretar el término “superintendencia” de la disposición constitucional de modo concordante con esas garantías y, por lo tanto, de la forma más restrictiva posible. Sólo podrían quedar incluidas en este término cuestiones meramente formales que no afectaran el normal desempeño de la función de la defensa. Esto es importante, sobre todo, para las cuestiones de designación de personal y disciplinarias. En consecuencia, el término “superintendencia” no podría ser interpretado de modo tal que pusiera en crisis el debido proceso y la garantía de defensa en juicio en su expresión más amplia. En síntesis, estas dos razones llevan a afirmar que no es admisible constitucionalmente una interpretación que se ampare en razones organizacionales para mantener en una situación de precariedad institucional un servicio que reglamenta directamente el derecho de defensa en juicio. Son las cuestiones de organización las que deben ser funcionales a la protección y garantía de los derechos, y no a la inversa.

⁴⁸ Resolución N° 255/02, del 10 de julio de 2002.

visitas a los distintos centros de alojamiento de detenidos. En él se fueron acumulando las denuncias que existían sobre funcionarios de las fuerzas de seguridad, policiales y penitenciarios, por hechos de torturas, tratos crueles, causas armadas o la imputación de pruebas falsas.

Estos vaivenes institucionales pusieron en evidencia la precaria situación en la que se encuentra la Defensa Pública bonaerense. Por un lado, es claro que el hecho determinante de esta subordinación al jefe de los fiscales puede ser criticado por cuestiones de diseño procesal.⁴⁹ En tal sentido, una regulación como la presente es contradictoria con la pretensión de tener en la provincia un proceso contradictorio, con un tercero imparcial encargado de resolver el conflicto. A su vez, las consecuencias de esta posición de debilidad⁵⁰ no se agotan en el plano meramente teórico procesal. Lo que se enuncia como falta de autonomía de la defensa no es otra cosa que la carencia de aquellos mecanismos institucionales, y de los recursos necesarios, para poder funcionar como una institución con capacidad de decisión propia.

Esto es así porque la disputa no sólo se vincula con la administración de los recursos y la resistencia a dejar de manejar todo el presupuesto del Ministerio Público —con la importante consecuencia de tener un mismo funcionario que destina fondos a investigar los delitos y a organizar a quienes se encargan de controlar ese trabajo. El conflicto tiene a su vez un claro matiz político que afecta en forma determinante el funcionamiento del organismo. La reasunción de las facultades delegadas, por parte del procurador, y la derogación de las iniciativas de la Defensoría de Casación son muestra de ello. Otro ejemplo puede encontrarse en las facultades disciplinarias que el procurador general mantiene sobre los defensores públicos.

A su vez, esta debilidad se manifiesta en la disparidad de recursos que el Estado pone al servicio de la persecución penal, a través del financiamiento de

⁴⁹ La igualdad de posiciones entre quien acusa y quien soporta la persecución penal debe superar el plano formal y no agotarse en una mera paridad procesal. De acuerdo con los pactos internacionales se debe traducir en la garantía de contar con un abogado idóneo, con los medios suficientes e independencia para cumplir su misión (artículo 8.2. CADH, artículo 14.3.b. PIDCP).

⁵⁰ Un documento elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires en el año 2002, “La importancia de la autonomía y el fortalecimiento institucional del Ministerio Público de la Defensa en la provincia de Buenos Aires”, alertaba sobre los importantes riesgos de esta concentración de funciones para la vigencia de los derechos. En el capítulo sobre “El desequilibrio institucional generado” advertía: “Para ejemplificar las consecuencias que genera la concentración de funciones en manos de un único funcionario, debe mencionarse que el procurador general sostiene los recursos interpuestos por el Ministerio Público Fiscal o desiste de ellos, y recurre y actúa ante los tribunales superiores cuando lo estima pertinente (artículo 13, inciso 8, ley 12.061). En dichas instancias procesales, el par contradictorio de dicho funcionario es el defensor del Tribunal de Casación (artículo 18, ley 12.061) quien, según la ley, depende jerárquica y disciplinariamente del procurador” (p. 2).

las tareas del Ministerio Público Fiscal, la policía y demás fuerzas de seguridad, y en la ausencia de un responsable encargado de velar por la equiparación de fuerzas. Este tema es fundamental en momentos en que la explosión de la pobreza ha alcanzado niveles históricos en la provincia y la conflictividad social se ha incrementado notablemente, generando una mayor demanda de intervención de la justicia penal y un aumento de la demanda de defensa oficial. Hoy no es factible concebir, como en otros momentos, que la defensa pública se organice en términos de último recurso para afrontar una actuación subsidiaria y residual.

En este sentido, al igual que para los años anteriores, el presupuesto para el Ministerio Público de la Defensa para el año 2004 en referencia al total del Ministerio Público reflejó una importante disparidad. De un total de \$156.814.000, sólo el 25% (\$39.293.19) correspondieron a la Defensa.

**Tabla 3. Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires
Presupuesto - Año 2004 - Ley 13.154**

Dependencia	\$ asignados	Porcentaje
Procuración General	32.538.594	21
Defensa Pública	39.293.119	25
Resto del Ministerio Público	84.982.287	54
Total Ministerio Público	156.814.000	100

Esta desigual distribución de recursos financieros afecta, desde luego, las posibilidades de equidad en la prestación del servicio de defensa. Dicha desigualdad se visualiza en las plantas de personal de cada uno de los órganos del Ministerio Público bonaerense y, por tanto, en sus capacidades de trabajo (véase Tabla 4).

**Tabla 4. Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires
Distribución del personal según dependencia - 2003**

Dependencia	Cantidad de personal
Procuración General	329
Asesorías	225
Curadurías	87
Ministerio Público Fiscal	1.991
Ministerio Público de la Defensa	854
Total	3.486

Fuente: Defensoría de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires.

Esta desproporción atañe específicamente a los cargos de fiscales y defensores: los primeros duplican con creces en cantidad a los segundos. Y ello a pesar del dictamen de la Subcomisión del Fuero Penal de la Comisión de Estudio y Análisis del Mapa Judicial de la Provincia de Buenos Aires, donde se aconseja una relación de dos defensores oficiales por cada tres agentes fiscales.

En un contexto de endurecimiento del sistema penal de la provincia, esta situación refleja la ausencia de políticas concretas y sostenidas de fortalecimiento de la defensa y la definición de líneas claras de trabajo para los defensores que impliquen mejores condiciones para el ejercicio de la defensa penal. Sólo se advirtió este tipo de trabajo cuando el defensor de Casación —una persona distinta a la encargada de buscar el éxito de las investigaciones penales— pudo centralizar esta función, administrar los recursos y dirigir a la Defensa Pública.

3.4. El lugar de la víctima

Otro actor que logró un mayor protagonismo en el nuevo sistema fue la víctima. No sólo por sus nuevas facultades procesales sino también porque se organizaron dependencias institucionales de defensa de sus derechos como los centros de asistencia a la víctima de cada departamento judicial.

3.4.1. Los derechos de la víctima

El procedimiento anterior a la reforma era consecuente con una larga tradición normativa que no consideraba a la víctima como una parte más del proceso y sus derechos eran apenas tenidos en cuenta.⁵¹

El nuevo ordenamiento, por una parte, regula un mayor lugar para la víctima que se constituye como particular damnificado, y le reconoce una serie de derechos⁵² aun cuando no decida participar como una de las partes del proceso.

En contraposición con el perfil diseñado desde el código, que presenta a la víctima como un sujeto con cierto carácter activo dentro del proceso y con derecho a participar en él, en la Ley de Ministerio Público la víctima parece ser desplazada a un lugar marginal, donde se refuerza su carácter vulnerable y dependiente, y no se la reconoce como un sujeto procesal más. Así, a partir de las disposiciones normativas específicas se advierte una concepción particular de la víctima como una persona vulnerable que ha sufrido un daño (sea psicológico, sea físico, sea ambas cosas a la vez) como consecuencia del hecho investigado, y que fundamentalmente necesita asistencia, especialmente psicológica. No se detallan las obligaciones del fiscal hacia la víctima, en tanto actor en el proceso judicial.

⁵¹ Artículo 89 del anterior Código Procesal Penal.

⁵² Artículo 83, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922 (reformado por ley 12.059).

Por su sola calidad de víctima, el código reconoce que una persona tiene derecho a recibir un trato digno y respetuoso, a la salvaguarda de su intimidad y a que sean mínimas las molestias que deban arrojarse con motivo del procedimiento; además, puede exigir la documentación clara, precisa y exhaustiva de las lesiones o daños que afirma haber sufrido a causa del hecho investigado. También tiene derecho informarse sobre la marcha del procedimiento y el resultado de la investigación, y debe ser notificada de la fecha de celebración del debate y lectura de la sentencia. Otros derechos son la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan en su interés, y a requerir el reintegro de los efectos sustraídos y el cese del estado antijurídico producido por el hecho investigado en las cosas o efectos de su pertenencia. Y, finalmente, puede pedir al Ministerio Público la revisión de la desestimación de la denuncia o el archivo, y reclamar por demora o ineficiencia en la investigación.

Asimismo, la víctima debe ser informada de su derecho a ser asesorada en tanto tal por el Centro de Asistencia a la Víctima del departamento judicial correspondiente a su domicilio,⁵³ sin necesidad de contar con asistencia letrada e inclusive cuando decida no asumir el carácter de particular damnificado o actor civil.⁵⁴ Para el caso de que la víctima optare por constituirse en particular damnificado y no tuviera los medios suficientes para contratar un abogado, dicho Centro deberá proveérselo gratuitamente.⁵⁵ Este último tema está bastante distorsionado y tratado de modo desigual en cada departamento, como se verá más adelante.

Como particular damnificado, la víctima tiene derecho a solicitar diligencias para probar el delito y descubrir a los culpables, a asistir a las declaraciones de los testigos y formular preguntas durante la investigación penal preparatoria, a pedir medidas cautelares para asegurar el pago de la indemnización civil y las costas, a intervenir en la etapa de juicio, a activar el procedimiento y pedir el pronto despacho, a recurrir en la forma prevista para los representantes de Ministerio Público, excepto en el caso de sentencia condenatoria,⁵⁶ y a ser notificado por lo menos de todas las resoluciones que pueda impugnar, quedando en manos del órgano interviniente la facultad de cursarle otras notificaciones o conferirle vistas o traslados cuando sea conveniente para el proceso.⁵⁷ De todos modos, el particular damnificado sigue estando un escalón más abajo que las partes en el esquema del proceso, sobre todo en materia de

⁵³ Artículo 85, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922.

⁵⁴ Artículo 85, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922.

⁵⁵ Artículo 85, párrafo 3º, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922.

⁵⁶ Artículo 79, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922.

⁵⁷ Artículo 82, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922.

interposición de recursos: el particular damnificado sólo puede recurrir en los casos de sentencia absolutoria o de sobreseimiento, y sólo con los mismos agravios por los que hubiera recurrido el Ministerio Público.⁵⁸ En tal sentido el nuevo ordenamiento no termina de fortalecer el papel de la víctima en el proceso.

El caso Schiavini, que tramita ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en el cual el CELS es peticionante, ha dejado en evidencia esta debilidad. En ese caso de violencia policial se reclamaba, entre otras cosas, la posibilidad de la víctima de tener una participación activa en las investigaciones y que se le permitiera impulsar mediante su intervención la acción estatal.

La Ley de Ministerio Público,⁵⁹ por su parte, también se ocupa de la víctima, en su capítulo III, titulado “Asistencia a la víctima”. Allí se establece que el Ministerio Público debe atender y asesorar a la víctima, garantizando sus derechos y facultades establecidos en el CPP, y suministrarle la información respecto de su derecho a ser asistida en el Centro de Asistencia a la Víctima.⁶⁰ Establece que durante las primeras actuaciones deberán llevarse a cabo entrevistas con las víctimas en el área de atención a éstas de cada Fiscalía de Cámara, con el objeto de recabar información respecto de sus presentaciones y de coordinar las relaciones que se establezcan con el fiscal a cargo del caso, y el modo en que deberá ser informada en los casos en que el órgano jurisdiccional decida aplicar el principio de oportunidad, la suspensión del proceso o el sobreseimiento del o los imputados, en los casos respecto de los que tiene particular interés,⁶¹ etcétera.

Al hablar de esto, la Ley de Ministerio Público incorpora la posibilidad de llegar a una conciliación con el imputado. Sin embargo, no especifica las condiciones en las que ésta puede proceder; simplemente establece que el Ministerio Público “propiciará y promoverá la utilización de todos los mecanismos de mediación y conciliación que permitan la solución pacífica de los conflictos”.⁶² Como se ve más adelante, la aplicación de estos institutos queda a criterio de las fiscalías generales de cada departamento judicial, pero ha sido otra de las áreas en que avanzan distintas soluciones.

Por último, la Ley de Ministerio Público establece una regla de asistencia integral a la víctima “en todos los aspectos vinculados a la ofensa sufrida” (psicológico, social, familiar, etcétera).⁶³

⁵⁸ Artículo 453, CPP de la provincia de Buenos Aires, ley 11.922.

⁵⁹ Ley 12.061, sancionada el 9 de enero de 1998.

⁶⁰ Artículo 35, ley 12.061.

⁶¹ Artículo 37, ley 12.061.

⁶² Artículo 38, ley 12.061.

⁶³ Artículo 39, ley 12.061.

3.4.2. Los centros de asistencia a la víctima: estructura y organización

La organización y el funcionamiento de estos centros están reglamentados en la ley 12.061 de Ministerio Público, dentro de la estructura de la Procuración General. Así, dentro de este órgano se prevé el Área Social encargada, entre otras cosas, de la actividad de mediación y asistencia a la víctima a través de la Oficina de Mediación y el Centro de Asistencia a la Víctima respectivamente. El procurador general está facultado para diseñar la que considere su mejor forma de organización y proponer las designaciones de los funcionarios correspondientes.⁶⁴

La Procuración estableció que la función de la Oficina de Asistencia a la Víctima es coordinar los diferentes centros de Asistencia a la Víctima correspondientes a cada uno de los departamentos judiciales en que se divide la provincia,⁶⁵ proponer las “pautas generales de actuación y las bases mínimas de funcionamiento”⁶⁶ de acuerdo con lo dispuesto por el procurador general, y realizar un relevamiento del funcionamiento de los diferentes centros.⁶⁷

En la práctica como en la mayoría de los otros aspectos, cabe señalar que no existe una política centralizada del Ministerio Público Fiscal en materia de organización de las oficinas de asistencia a la víctima. Esta tarea ha sido delegada por el procurador general en los fiscales de cámara de cada departamento judicial.⁶⁸ En consecuencia, en la provincia de Buenos Aires existen dieciocho oficinas, una por cada departamento judicial, distribuidas por todo el territorio de la provincia. Como en otros casos, esto ha dado lugar a una gran heterogeneidad de situaciones, tal como se verá reflejado más adelante en la descripción del funcionamiento de tres centros de atención.

De este modo, el Centro de Asistencia a la Víctima no tiene ninguna autonomía funcional. Por el contrario, es una oficina más dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal departamental respectivo. Esto se ve reflejado particularmente en los aspectos presupuestarios y de recursos humanos, sujetos a las decisiones del fiscal de cámara departamental.

Los párrafos siguientes plantean algunas de las diferencias y parecidos entre tres centros de atención de los departamentos judiciales de Lomas de Zamora, San Isidro y San Martín.

⁶⁴ Artículos 45 y 46, ley 12.061.

⁶⁵ Resolución de la Procuración General N° 1272, del 10/9/01.

⁶⁶ Resolución de la Procuración General N° 091, del 8/4/02.

⁶⁷ Está dirigida por un coordinador general y un coordinador adjunto, los que a su vez se encuentran jerárquicamente subordinados al procurador general. Esta oficina se encuentra conformada por las siguientes áreas: Documentación, Comunicación, Capacitación, Investigación y Control de Gestión, resolución de la Procuración General N° 1272.

⁶⁸ Resoluciones del Procurador General N° 529, del 13/12/02, y N° 549, del 26/12/02. A partir de esta delegación, la oficina central de Asistencia a la Víctima fue disuelta.

En San Isidro el Centro tiene un equipo de trabajo de diez personas, de las cuales seis son profesionales (dos psicólogos, tres abogados y una trabajadora social) y tres empleadas (estudiantes universitarias de trabajo social, ciencias de la comunicación y derecho). El de Lomas de Zamora está integrado por siete profesionales (el coordinador es abogado y otros seis profesionales: dos trabajadoras sociales, dos abogadas, una psiquiatra y una psicóloga)⁶⁹ y otro abogado se encarga de la Curaduría Oficial de Alienados de dicho departamento judicial que está bajo la responsabilidad del Centro de Asistencia a la Víctima. La estructura es diferente en San Martín: hay un área social de la que dependen el Centro de Asistencia a la Víctima, la oficina de mediación y aquella destinada al área civil. Las dos primeras funcionan coordinadamente y se encuentran dirigidas por uno de los secretarios a cargo del Área Social. Para fines de 2003 contaba con once profesionales: seis abogados (incluido el coordinador), tres trabajadores sociales y dos psicólogos. Todos ellos han cursado una maestría sobre mediación de conflictos que se dicta en una universidad pública del Gran Buenos Aires, con la cual también tienen un convenio de pasantías, que les permite multiplicar sus recursos. Como puede observarse, las tres oficinas están coordinadas por abogados. El modo en que llegan las causas también está relacionado con el modo en que los centros se integran en la estructura y rutinas de cada fiscalía departamental.

Otra de las particularidades en relación con la estructura es que el Centro de San Isidro ha seguido la política de descentralización de ese departamento. El Centro de Atención a la Víctima atiende en el lugar donde funcionan las UFIs descentralizadas (es decir, en Pilar, Boulogne, Tigre y en la oficina central en los tribunales de San Isidro). Este esquema descentralizado derivó, según los operadores, en un aumento de las denuncias recibidas, por la mayor proximidad territorial de las oficinas judiciales a la población.

En San Martín la gran mayoría de los casos los derivan los fiscales tanto para asesoramiento técnico como para la atención psicológica, el tratamiento de aquellos casos en los que el sistema penal no debe intervenir y la mediación de otros tantos. También les son derivados de las comisarías y de otras instituciones públicas o privadas (municipio, escuelas, centros comunitarios, etc.). Asimismo el Centro recibe demandas de intervención de carácter espontáneo (el 15% de las consultas totales que recibe mensualmente).

Otro tema importante en el diseño de cada centro, es el perfil con el que cada uno percibe a la víctima. Tanto los departamentos judiciales de San Isidro

⁶⁹ Debido a su doble identidad, la particularidad de este Centro es que cuenta en su plantel con otro médico psiquiatra, dedicado exclusivamente a la atención de casos de imputados que requieren atención. Es decir que este último profesional actúa en realidad sólo dentro de las competencias de la Curaduría de Alienados y no del Centro de Atención a la Víctima.

como de San Martín conciben a la víctima desde un punto de vista amplio, a partir del cual diseñan la estrategia de trabajo respectiva, y no exigen que la persona sea denunciante de un delito. Al mismo tiempo, consideran que las intervenciones previas son útiles para prevenir conflictos mayores, por ello es indistinto el carácter de denunciante de una víctima. Estos departamentos trabajan con conciliaciones o negociaciones asistidas, del artículo 38 de la Ley de Ministerio Público. Así, trabajan sobre situaciones de crisis e intervienen en ese momento con todo tipo de recursos que les permita menguar el nivel de conflicto; luego, su trabajo tiende a recomponer la situación. En San Martín incluye la mediación en conflictos comunitarios.

En Lomas de Zamora la Fiscalía General no alienta las conciliaciones por lo cual uno de los trabajos fundamentales es proporcionar el asesoramiento técnico jurídico, en la medida de sus posibilidades, y derivar a distintos organismos de los municipios, o bien servicios especializados en temáticas particulares como el Servicio de Violencia Familiar de la Policía Federal.

Al mismo tiempo, gran parte de la fortaleza de estas oficinas está en el trabajo en red. En este sentido, la oficina de San Martín parece tener un trabajo muy desarrollado: una red de derivación, organizada, a instancias de la propia dependencia, de cerca de doscientas organizaciones que se reúnen bimensualmente. Además, la dependencia cuenta con una especialista en redes.

Como ya se adelantó, un tema particularmente conflictivo es el de la asistencia jurídica. En San Isidro en algunos casos se acompaña a las víctimas a declarar. La víctima, acompañada por la oficina, puede aportar prueba aun sin haberse constituido como particular damnificado. Los fiscales de este departamento judicial reciben los escritos de las víctimas por derecho propio. Por otra parte, en las causas archivadas se acompaña a las personas en la presentación por derecho propio del escrito solicitando la revisión del archivo dispuesto por el fiscal. En San Martín, sólo en casos excepcionales se patrocina jurídicamente a las víctimas y previo consentimiento del fiscal general. En estos casos, ha sido el coordinador —que es abogado— el que ha cubierto el patrocinio letrado tanto en la instancia de IPP como en el juicio. Generalmente no acompañan a las víctimas durante el juicio, salvo en los casos de abuso sexual. En algunos casos incluso han discutido juntamente con los agentes fiscales las estrategias de litigio. En Lomas de Zamora el Centro no asume el patrocinio jurídico de las víctimas bajo ningún concepto.

El volumen de casos varía de un departamento a otro. En San Isidro sólo el centro de la UFI de Tigre atiende un promedio de veinte consultas diarias: diez espontáneas y otras diez agendadas. Las consultas se concentran en problemáticas familiares.

El centro de Lomas de Zamora atiende un promedio de entre 400 y 500 consultas mensuales, que abarcan una gran variedad de temas. En los casos de

violencia familiar, las personas que se acercan a consultar son en su mayoría mujeres; no obstante, respecto de todos los otros temas que llegan a la dependencia acuden tanto hombres como mujeres.

En San Martín se atiende un promedio de 500 casos por mes, entre 24 y 25 consultas por día. En su mayoría versan sobre cuestiones vinculadas con obligaciones alimentarias y amenazas.⁷⁰

Por último, todas estas oficinas cuentan con pocos recursos financieros. Ni siquiera cajas chicas. Más allá de que el centro de San Martín recibe recursos específicos externos, que son administrados por la Fiscalía General.

4. El funcionamiento de la justicia penal en la provincia de Buenos Aires

La organización hasta aquí descrita pone en evidencia una serie de problemas estructurales que, en conjunto, operan como graves obstáculos para una completa y eficaz implementación de la reforma procesal penal en la provincia de Buenos Aires. Los efectos de estos problemas se perciben en el funcionamiento cotidiano del sistema.

Por una parte, se aprecia una marcada lentitud en ciertos tramos del trámite judicial, con la consecuente acumulación de presos en prisión preventiva en los establecimientos carcelarios. El análisis de una muestra de 38 expedientes criminales correspondientes al Departamento Judicial de San Isidro revela que los plazos reales promedio de un expediente en su recorrido por las distintas etapas procesales son los siguientes:

Hecho	Formula cargos ⁷¹	Acusación ⁷²	Salida de Cámara	Juicio	Tiempo total
0 mes	11 meses	9 meses	4 meses	10 meses	34 meses

Según surge de la muestra analizada, una vez ocurrido y denunciado el hecho delictivo transcurre un período promedio de once meses hasta que el fiscal formula cargos contra el imputado (audiencia prevista en el artículo 308, CPP), y luego otros nueve meses hasta que el mismo fiscal resuelve acusarlo (artículo 334, CPP). Eso significa que el lapso de tiempo entre el hecho y el requerimiento de elevación a juicio es de veinte meses. En aquellos casos en que el requerimiento fiscal de elevación a juicio es apelado el expediente va entonces

⁷⁰ En 2002 ingresaron 1.919 casos, de ellos 1.100 estaban relacionados con cuestiones de violencia familiar. Generalmente fueron presentados por gente sin recursos.

⁷¹ Audiencia artículo 308, CPP de la provincia de Buenos Aires.

⁷² Artículo 334, CPP de la provincia de Buenos Aires.

a la Cámara de Apelaciones y Garantías, donde pasa un promedio de cuatro meses hasta su resolución. Una vez llegado el expediente al tribunal oral, debe esperar allí un promedio de diez meses hasta su efectiva sustanciación.

Estos datos muestran, en síntesis, que el tiempo promedio que transcurre entre el hecho delictivo y el juicio oral es de casi tres años (34 meses). En ese plazo, el expediente va atravesando diferentes momentos donde es dable pensar que se hallan los principales obstáculos para la falta de celeridad.

Las estadísticas pueden dar alguna información sobre las dimensiones cuantitativas de la lentitud del sistema, por eso en los apartados que siguen se presentarán algunas cifras representativas de los distintos momentos procesales: causas ingresadas al sistema; causas procesadas por las cámaras de apelación; causas elevadas a juicio; causas efectivamente juzgadas según tipo de delito.

Por otro lado, se perciben fuertes huellas de la mentalidad inquisitiva en muchas de las prácticas cotidianas de empleados y funcionarios. Para quien recién llega a los tribunales, esto se hace particularmente visible en la forma en que los empleados y funcionarios del sistema tratan a los extraños. Y esto no es un dato menor, ya que habla de la casi absoluta falta de conciencia del principio de publicidad y sus alcances por parte de los operadores. Esta cuestión se traduce en detalles tan pequeños como significativos: si un ciudadano se acerca a una mesa de entradas de un juzgado correccional o tribunal oral con la intención de presenciar un juicio oral es frecuente que el empleado o empleada que lo atiende le pregunte por qué quiere hacerlo; los juicios orales por lo general se realizan en salas a las que no se accede directamente desde los pasillos públicos de los tribunales, lo que obliga al eventual observador a presentarse en la mesa de entradas, dar su nombre, dejar su documento y sus pertenencias, y esperar a ser autorizado para ingresar; no hay en general ningún listado con los juicios orales a realizarse en el día, o en la semana, o en el mes, lo que obliga a ir preguntando oficina por oficina qué juicios se realizarán y a qué hora comenzarán. Los detalles ilustrativos de la falta de publicidad podrían continuar por varias páginas, pero con éstos basta para tener un panorama de la situación.

4.1. La etapa de investigación

La etapa de investigación es uno de los terrenos donde estos problemas se manifiestan en toda su magnitud, tal vez porque fue en ella donde la reforma introdujo una serie de cambios de difícil asimilación para muchos de los miembros del sistema, formados en las viejas rutinas. Antes de la reforma, los jueces eran a la vez jueces de instrucción y de sentencia para todos los casos, excepto los homicidios, lo que les daba un enorme poder de control y decisión sobre el expediente. Esta tradición influyó fuertemente en la implementación de la re-

forma, dado que aquellos formados en la vieja escuela vieron cómo se trasladaba el peso de la investigación y el protagonismo que ello implica en manos de los fiscales y desde sus nuevos lugares de jueces de control de garantías pugnar por hacer valer sus criterios en temas que caían en la órbita de decisión del Ministerio Público.⁷³

Sin duda, es en esta etapa donde las diferencias con el viejo sistema se hacen más visibles, y ello se verifica incluso en la velocidad del trámite. En términos generales, ésta parece ser una etapa que ha ganado en agilidad, aunque no en los niveles esperados, ya que los brevísimos plazos previstos en la norma no suelen verificarse en la práctica. Con todo, en lo que hace a la investigación propiamente dicha no parece haber grandes trabas, posiblemente porque, como se verá en los puntos siguientes, tampoco hay un gran desarrollo de tareas de investigación por parte de los fiscales, quienes por lo general se basan casi exclusivamente en los elementos recabados por la policía y buscan reunir lo mínimo indispensable para solicitar la prisión preventiva. Según muchos actores del sistema, los casos llegan a juicio con esa prueba, y nada más.

Para una evaluación de la etapa de investigación hay que analizar, por un lado, la cantidad de casos que el sistema penal recibe y debe procesar y, por el otro, la cantidad de causas que son efectivamente elevadas a juicio.

Según la Dirección de Estadísticas de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, ingresaron 445.071 causas al sistema en el año 2001 y 525.007 causas en el año 2002. Si colocamos estas cifras en la serie ya expuesta (véase Gráfico 2), advertimos que el crecimiento de casos ingresados al sistema ha sido sostenido. Según la misma fuente, menos de un 4% de esa cifra fueron elevadas a juicio en el año 2001 (17.119 causas) y poco más de un 4% de las ingresadas fueron elevadas a juicio en el año 2002 (22.347 causas).

Tabla 5. Causas tramitadas en la justicia penal - Provincia de Buenos Aires

	Año 2001	Año 2002
Causas ingresadas	445.071	525.007
Causas elevadas a juicio	17.119	22.347

Fuente: Dirección de Estadísticas de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

⁷³ Un ejemplo de este tipo de roces se dio en Departamento Judicial de San Isidro. En el inicio de la implementación de la reforma, la Fiscalía General resolvió que en los casos de apelaciones durante la IPP, el "expediente" quedara en la fiscalía y sólo se enviara al juez de garantías o a la cámara, según correspondiera, fotocopias de las partes pertinentes para decidir la cuestión. Esta decisión administrativa generó, en los hechos, un conflicto de poder donde los jueces se negaron a recibir las fotocopias y comenzaron a exigir los expedientes.

La diferencia es enorme, y cabe la pregunta acerca del destino de las restantes causas. Si bien es muy difícil establecer números y/o porcentajes exactos para cada categoría de situación —las cifras oficiales no están elaboradas para cuantificar estas cuestiones—, dado lo ya expuesto es factible suponer que esa gran mayoría de causas marcha al archivo por tratarse de casos de autor desconocido, por ser hechos no criminales, por carecer de prueba suficiente para elevar a juicio, o bien por haber encontrado solución adecuada mediante alguno de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos previstos en las normas correspondientes y practicados, por lo general, en el ámbito de los centros de Asistencia a la Víctima.

Excluidos de la masa de expedientes aquellos terminados por vías alternativas (incluido el archivo), cabe entonces avanzar en el análisis de ese 4% que fue efectivamente investigado y llegó a la instancia de juicio oral. Son esos casos los que, como vemos, pasan entre uno y dos años en la etapa de investigación, sea por el tiempo requerido por las medidas de prueba, sea por el tiempo que pasan en las idas y vueltas a la cámara por múltiples apelaciones. Es en ese período donde, a través de la observación directa y las entrevistas a funcionarios, hemos detectado los siguientes nudos problemáticos.

4.1.1. *La exaltación de las formas*

La reforma implicó el establecimiento del principio de la oralidad para la etapa de juicio, y ello llevó a la necesidad de articular un nuevo marco para la etapa de investigación. El objetivo era que la investigación estuviera en manos de los fiscales y que las medidas de coerción sobre el imputado, así como las medidas de prueba que afectaran garantías, estuvieran controladas por el juez de garantías. Se esperaba que esta separación de roles fortaleciera el papel de la defensa.

El cambio de los actores intentó acompañarse, asimismo, con la modificación de las formas y prácticas propias del sistema inquisitivo, tales como la “cultura del expediente”, el registro escrito de todos los hechos y la falta de publicidad de los actos.⁷⁴ Para eso, la investigación penal preparatoria (IPP) debía ser eminentemente desformalizada. Sin embargo, este pretendido cambio de prácticas no aparece reflejado ni siquiera en la letra del nuevo código, el que no establece procedimientos orales para ninguna de las decisiones de la investigación, y establece rutinas que son propias de un sistema formalizado, como por ejemplo que el secretario deba refrendar todas las resoluciones del órgano judicial y poner cargo a todos los escritos, oficios o notas que reciba.

La Ley de Ministerio Público, en cambio, aparece como un intento normativo por modificar esas prácticas. Allí, por ejemplo, la palabra “expediente” es

⁷⁴ Alberto M. Binder, *Desde las Repúblicas aéreas al Estado de derecho, ideas para un debate sobre la reforma judicial en América latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2004.

reemplazada por “legajo”, una carpeta en la que uno de los objetivos según la ley es evitar “en todo cuanto sea posible la confección de actas”.⁷⁵

Todo indica que el discurso en favor de la desformalización estuvo presente en los talleres instructivos que se realizaron durante los meses previos a la puesta en marcha del nuevo sistema, pero como era de suponer esas acciones no alcanzaron para eliminar una extendida cultura basada en el expediente y los procesos escritos, y un modo de investigación inquisitivo.

4.1.2. *¿Indagatoria o declaración del imputado?*

En el nuevo código los reformadores se ocuparon de modificar el lenguaje técnico, eliminando el término “indagatoria” para reemplazarlo por “declaración del imputado” y dedicando un artículo completo a asegurar el derecho al silencio. Así mostraron su preocupación para que, acorde con el derecho internacional de los derechos humanos, la declaración fuera antes que nada una herramienta para la defensa. La audiencia del artículo 308 del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires es entendida entonces normativamente como un “descargo”, en el que el imputado puede aclarar los hechos e incluso indicarle al fiscal las pruebas que considere pertinentes, aportes que obligan al funcionario del Ministerio Público a investigar todos los hechos y circunstancias declaradas, en lo que se denominó “evacuación de citas”. Sin embargo, según la visión de muchos funcionarios entrevistados poco es lo que ha cambiado en la práctica, y esa audiencia sigue siendo muy parecida a la vieja indagatoria, con preguntas de los fiscales y disparidad absoluta de herramientas entre la acusación y la defensa.

4.1.3. *Los plazos de la IPP*

Otro de los objetivos que se propuso la reforma fue el acortamiento de los plazos del proceso, íntimamente relacionado con la idea generalizada de ineficiencia e impunidad, pero especialmente con el alto porcentaje de presos preventivos, tal como se analizará en adelante con más detalle.

Respecto de los plazos, en los casos en los que el imputado estuviere privado de su libertad, se establecía un máximo de dos años. Pero la ley 12.405 estableció que ese plazo podía prorrogarse “sujeto a apreciación judicial” en casos “de suma complejidad” o “por la naturaleza y/o circunstancias de los hechos”.⁷⁶ El nuevo procedimiento además fijó un tiempo límite para la duración de la investigación penal preparatoria, que es de cuatro meses a partir de la detención, o en caso de permanecer el imputado en libertad, desde su declaración como tal,⁷⁷ con

⁷⁵ Artículo 56, ley 12.061.

⁷⁶ Artículo 141, CPP.

⁷⁷ Artículo 282, CPP.

algunas posibilidades de prórrogas que en su conjunto no pueden superar los doce meses. La mayoría de los funcionarios coincide en que la reforma ha sido exitosa respecto de la duración de la etapa investigativa, pero coinciden también en que los plazos se distorsionan cuando la causa es elevada a juicio oral.

4.1.4. Los criterios de investigación: principio de oportunidad implícito

Aun cuando el código procesal no regula el principio de oportunidad para decidir en qué casos continuar la persecución penal y es pobre en la regulación de las medidas alternativas, lo cierto es que todos los fiscales coinciden en señalar que ante la imposibilidad fáctica de perseguir todos los casos, existen criterios de oportunidad implícitos.

Una parte importante de las causas que ingresan a las UFIs son denuncias por delitos cometidos por autores desconocidos y casi en su totalidad terminan archivadas. Un segundo grupo está integrado por las denominadas “flagrancias”, investigaciones que se inician a partir de la intervención de la policía de seguridad —o eventualmente de un ciudadano— en el momento de la comisión del delito o inmediatamente después.⁷⁸ La mayoría de estos casos son delitos contra la propiedad de mediana o baja cuantía, y por lo general el imputado está en prisión preventiva.⁷⁹ Un tercer grupo lo constituyen aquellos en los que, si bien se tienen indicios sobre el autor, el delito no fue flagrante o no hay detenidos.

4.1.4.1. LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS EN FLAGRANCIA

La agenda de la fiscalía, entonces, está determinada por la investigación de los hechos de flagrancia con imputados detenidos. El hecho de que se deba resolver la situación procesal de quien está privado de libertad y la poca investigación que estos casos requieren fija las prioridades del trabajo fiscal y se lleva la mayor cantidad del tiempo y los recursos.

En los hechos en flagrancia (en gran parte robos con arma), la mayoría de los elementos que reúne la IPP es de origen policial y proviene de la policía de seguridad y no de la policía en función judicial. En estos casos la investigación es muy breve y consiste en algunos peritajes y eventualmente declaraciones testimoniales. La decisión central en estas investigaciones es la determinación de la prisión preventiva: una vez resuelta, poco se hace en materia de investigación,⁸⁰

⁷⁸ El artículo 268 del CPP establece que la IPP “podrá ser iniciada por denuncia, por el Ministerio Público o por la policía”.

⁷⁹ Las estadísticas que surgen de la observación de juicios orales en San Isidro muestran que el 34% de los debates fueron por robo, mientras que el 27% fue por lesiones culposas causadas mayormente por accidentes automovilísticos, delito preponderante en el fuero correccional. Muy lejos de ellos aparecen los homicidios y la portación ilegal de armas, con un 6% cada uno.

⁸⁰ “Los fiscales una vez que recolectan pruebas para pedir la prisión preventiva no investigan más; ésta es la prueba con la que se sostiene la acusación”, dice un defensor.

excepto alguna declaración testimonial. Tanto es así que, por lo general, la prisión preventiva se pide juntamente con el requerimiento de elevación.

Luego del requerimiento de elevación tampoco se incorporan elementos de prueba y tanto los defensores como los fiscales de juicio sostienen que las causas llegan sin una investigación suficiente y que la prueba no alcanza para una condena.

4.1.4.2. LOS CASOS CON AUTORES IGNORADOS

El mayor porcentaje de causas ingresadas es el de los casos con autor ignorado o NN, que alcanza el 70% del universo. Iniciados en general por denuncia de las víctimas, se ha pretendido, a partir de la reforma en los distintos departamentos judiciales, dar respuestas con técnicas bien diversas, a efectos de aumentar el índice de eficiencia en su resolución y optimizar los recursos generales del departamento. En este sentido, se entiende que esta masa de expedientes debe tener un canal de análisis y resolución diferenciado del resto de los casos. Aun cuando no se dediquen esfuerzos por resolverlos, estos casos se llevan una parte importante del tiempo de la fiscalía, ya que es preciso cerrarlos administrativamente.

Uno de los distintos intentos para manejar en forma más inteligente la información que puede surgir de estos hechos es el caso del departamento de San Martín. En el marco de la división temática de las UFIs, se creó una unidad encargada exclusivamente de este tipo de casos. La idea central es la de utilizar la información que se desprende de las distintas denuncias e intentar cruzar patrones comunes para hallar a los autores y avanzar con las investigaciones. La UFI N° 10 está a cargo de la Fiscalía General y se dedica a la individualización de delitos menores, falsificación de documentos, sellos, timbres y marcas, cheques extraviados o robados, quedando afuera los delitos de connotación sexual, los patrimoniales, los homicidios (simple, agravado y en riña) y los abortos, de los cuales se encargan otras UFIs especializadas.⁸¹

En San Isidro se avanza en la detección de este tipo de autores sin individualización a través de la descentralización de las unidades funcionales, que permite una relación más estrecha con la comunidad, un mejor conocimiento de la información local y el ingreso de la información a bases de datos que permiten buscar los patrones necesarios.

En el Departamento Judicial de Lomas de Zamora la oficina de NN que se creó luego de iniciada la reforma fue disuelta después de que se dieran cuenta de que no funcionaba por falta de personal. En los pasillos de la Fiscalía General de ese departamento es imposible no sorprenderse por la cantidad de expedientes apilados, todos ellos archivados. De acuerdo con datos estimados en la Fisca-

⁸¹ Página web de la Fiscalía General de San Martín, www.fiscaliageneralsm.gov.ar.

lía General, se suelen iniciar 300 causas diarias, de las cuales 120 son de autor ignorado. Según un funcionario policial, existen algunas rutinas para avanzar en la investigación de las causas con autores ignorados que significan una delegación de la investigación en la Dirección Departamental de Investigaciones (DDI) de Lomas de Zamora. Cuando algunas UFIs detectan características comunes en los delitos que les llegan durante un turno, envían todos esos expedientes a la Dirección Departamental para ver si pueden avanzar en esas investigaciones. En la mayoría de los casos descritos por el funcionario, se trata de hechos ocurridos en los límites de zonas marginales y han dado como resultado la realización de allanamientos masivos en los que suelen realizarse múltiples detenciones.

4.1.4.3. LOS CASOS RESIDUALES

Los casos que no son flagrancia parecen tener un destino parecido a los de autor desconocido: el archivo. La visión general de los fiscales es que resulta muy difícil avanzar en estos casos y ello por distintas razones: la falta de tiempo, las dificultades para coordinar el trabajo con la policía, la posibilidad de que el delito haya sido cometido por personas poco vulnerables al poder punitivo. La intervención en ese tipo de delitos requiere un trabajo excepcional de la fiscalía, con resultados inciertos.

Según la descripción que da un fiscal de instrucción de Lomas de Zamora, en los casos que ingresan sin tratarse de flagrancias, los fiscales también son muy dependientes de la actuación policial: “La policía en función judicial informa sobre las pistas y los fiscales definen los pasos a seguir”, relata.

Uno de los intentos por quebrar esta lógica de asignación de atención a los distintos casos ha sido la creación de la Fiscalía de Delitos Complejos en el Departamento Judicial de General San Martín. Las causas llegan allí normalmente por denuncias, y no por actuación policial. Los delitos que habitualmente persiguen son estafas, defraudaciones, libramiento de cheques sin fondos y delitos contra la administración pública. Los imputados suelen ser escribanos por préstamos hipotecarios y agenceros de autos.

Por otra parte, estas fiscalías reconocen cierta selección de los casos que se investigan. Muchas veces, según el relato del fiscal, aun en las fiscalías de delitos complejos ingresan causas que de acuerdo con el principio de *ultima ratio* no deberían tener carácter punitivo. En estos casos, los fiscales atienden a las víctimas que presentaron las denuncias, se les explica que no se trata de problemas a resolver mediante la persecución penal y se los deriva a audiencias de conciliación que se realizan en el Centro de Atención a la Víctima.⁸²

⁸² En las estadísticas las causas que se resuelven a través de las mediaciones aparecen como archivadas.

4.1.5. División del trabajo entre fiscales y policías

El Código Procesal Penal dispone que la investigación penal preparatoria está a cargo del Ministerio Público Fiscal y que los funcionarios policiales colaboran con él y cumplen las órdenes que les son impartidas,⁸³ aun cuando la investigación comenzara por su propia iniciativa, lo que sucede en la mayoría de las investigaciones. De esta manera, las normas prevén una articulación definida de funciones entre el Ministerio Público, la policía de seguridad y la policía de investigaciones. Sin embargo, las previsiones legales están lejos de ser cumplidas en la práctica.

La relación entre policías y fiscales presenta algunas generalidades entre los distintos departamentos observados y algunas diferencias. Por el perfil de los casos que les llegan, las relaciones de los fiscales con la policía de seguridad y con los “departamentos de criminalística” de las comisarías resultan ser las más habituales. Los casos de flagrancia son “aquellos con que la policía de seguridad se choca” y los pocos elementos que faltan de la investigación serán solicitados a la misma dependencia que hizo la detención inicial. Un fiscal de Lomas de Zamora asegura que el servicio de calle, en referencia a la policía de seguridad, “tiene que tener mucha más información que el policía de investigación” y agrega que “el de calle no deja de ser policía de investigación”. “Cuando la comisaría no me da mayor información, recién ahí recorro a la DDI”, explicó.

Otro elemento común es que las fiscalías desconocen la mayor parte del trabajo que desarrollan las DDIs. Aun cuando éstas deban cumplir las directivas de las fiscalías, la mayor parte de su agenda de trabajo está determinada por actividades que provienen de otras demandas.

La división del trabajo entre fiscales y policías parece estar marcada por el nivel de confianza que existe entre los diferentes actores, que varía de acuerdo con cada departamento judicial. En San Martín la relación institucional con la DDI es más distante y se torna más fluida sólo con aquellos investigadores en los que se tiene algún grado de confianza. Uno de los fiscales afirma sin rodeos que cada vez tienen “más dudas sobre la policía”. Un policía de la DDI del mismo departamento dice, en la misma línea, que la relación con los fiscales depende de la credibilidad de los policías. Las relaciones interpersonales son determinantes.

En Lomas de Zamora la relación es distinta. Los fiscales recurren a la DDI pero no eligen a los investigadores, sino que esa tarea queda en manos del director de Operaciones de la delegación policial. Lo que resuelve la fiscalía es si el caso lo trabajará con personal de la DDI o la policía de seguridad.

La diferencia entre uno y otro tipo de relación también se observa en el manejo del expediente. Los fiscales de San Martín suelen dar instrucciones mu-

⁸³ Artículos 267 y 268, CPP de la provincia de Buenos Aires.

cho más precisas y no envían el expediente a la policía. Las fiscalías de Lomas de Zamora detallan las medidas pero según los funcionarios de la DDI, suelen agregar al final de la solicitud de medidas una frase que incluye cualquier otra acción conducente al esclarecimiento del hecho, una frase que era tradicional en la delegación de los sumarios de los jueces de instrucción en la policía.

La descentralización de las fiscalías de San Isidro parece posibilitar otros instrumentos de control, como la de convocar a los jefes de las comisarías de la zona. Cuenta el fiscal entrevistado los resultados de uno de los encuentros entre fiscales y policías en ese distrito:

“... se los convoca y se les dice, ‘no me gusta esto, esto está bien, esto está mal’. Se les pide un trabajo acorde a las necesidades de las fiscalías y de las cosas que uno entiende que tienen que mejorar. Y cuando los reunimos por primera vez, después de haber hecho un análisis bastante profundo de la información que empezamos a sacar de la base de datos, de un análisis semestral que habíamos hecho, habíamos advertido que en una de las comisarías los autos que se robaban, desaparecían en un radio de cuatro cuadras ubicadas muy cerca de la comisaría, siempre en una franja horaria; empezó a coincidir que se trataba de autos de las mismas características; entonces ésa es la información que la policía no nos iba a traer nunca a nosotros. Tampoco tenemos mucha posibilidad real de investigar qué era lo que había pasado ahí porque estábamos hablando de casos sucedidos hacía seis meses; pero en esa reunión con los comisarios donde estábamos hablando de temas varios, en un momento se le hizo ver a uno de ellos qué era lo que estaba pasando, se le mostró el relevamiento que habíamos hecho, que estaba volcado a un mapa, y en esa reunión le dijimos: ‘esto puede significar dos cosas, o que usted está haciendo muy mal su trabajo, porque prácticamente le están robando en las narices o... no hace falta que se lo diga. Yo le doy esta información, fíjese cómo lo soluciona’. Eso fue justo antes de entrar en un turno, durante el turno siguiente no tuvimos más robo de autos. O sea, se estaba hablando de un promedio de 50 autos por semana que robaban, y de un día para el otro no robaron más autos ahí”.

También la descentralización ha intentado tener una “instrucción” policial mucho más controlada. Se delegan sólo diligencias puntuales, se exigen los plazos, no se envía el expediente en forma completa a las comisarías.

1.6. La información

La principal fuente de información de las investigaciones son las actas de prevención que realiza la policía cuando hace detenciones en condiciones de flagrancia, que junto a los testimonios recreados en el debate suelen ser el sustento probatorio de la acusación. Pero para la realización de los procedimientos que desembocan en detenciones en esas circunstancias, la policía se vale de distintas fuentes de información. La más común es “el buche” o “buchón”, un

informante al que uno de los investigadores definió como fuente primaria “que está especializada”. Como fuente secundaria se menciona a los vecinos de las denominadas “villas miseria” o “villas de emergencia”, que deciden colaborar con la policía cuando se cansan de ser víctimas de los delitos. Respecto de estos “buches” que salen de zonas carenciadas donde la policía supone que se gesta la comisión de los delitos, se los suele proteger no haciéndolos declarar.

La información entonces deja de ser provista por un testigo que puede declarar en el juicio oral, y pasa a ser propiedad del policía, y en el acta incorporada al debate sólo constan los resultados de los operativos que se originaron en la supuesta declaración de un “buchón”, a quien nadie conoce ni menciona durante el debate y a quien no se lo cita a declarar.

La DDI realiza tareas de investigación por su cuenta sin esperar las órdenes de los fiscales. Según el relato de los policías, cuando ellos van a inspeccionar y encuentran algo, proceden directamente; luego el fiscal convoca a la fuente y le toma una testimonial. La fuente suele ser el mismo policía o los testigos del procedimiento. Hay casos en los que la policía no lleva a los fiscales la información recolectada sino que la utiliza para sus propios fines. Esta situación ha generado algunos conflictos. Tal como lo reconoció uno de los investigadores entrevistados es “mal visto muchas veces que un policía lleve información”. A su vez se agregó que “a veces se investiga más a quien trae información que al denunciado”.

Otra de las formas que suele tomar la información “de campo” obtenida por la policía de investigaciones está relacionada con la grave crisis provincial en materia de ejecución penal, que ha significado entre otras violaciones a los derechos humanos que las comisarías se transformaran en centros de detención masivos de presos preventivos e incluso de condenados. De acuerdo con la descripción de los investigadores, los presos en esas condiciones suelen ser buenas fuentes de información, que intercambian por un trato especial en el marco de condiciones de hacinamiento. “La información se paga con favores, no con dinero”, explican.

La utilización de testigos de identidad reservada es uno de los métodos que elogia la policía de investigaciones, aunque se quejan de que sólo puede ser utilizado en el marco de la ley de drogas. Sin embargo, la protección de testigos a través del ocultamiento de identidad se ha extendido y se usa habitualmente en casos comunes. Claro que la reserva de identidad se prolonga sólo durante la IPP, ya que de llegar el caso a la etapa de debate, allí los testigos deben declarar ante la presencia de todas las partes, aunque se suele restringir el acceso al público a la audiencia.

Los fiscales toman declaraciones bajo reserva de identidad a través de la interpretación del artículo 59, inciso 2º, del Código Procesal Penal. La norma les indica que deben oír “a quien afirmara su condición de víctima o de damnificada por el hecho, así como a todas las personas que pudieren aportar elemen-

tos para el eficiente ejercicio de la acción penal. Las actuaciones tendrán carácter reservado y quien se presente en las condiciones consignadas en este inciso, *podrá requerir al funcionario interviniente la estricta reserva de su identidad, cuando motivos fundados así lo justifiquen*".

La utilización de la informática y la realización de mapas del delito también funcionan como incipientes fuentes de información. Se elaboran planos de las zonas conflictivas y todos los días se cargan las denuncias ingresadas; de esta manera conocen qué tipos de delitos se cometen en cada lugar preponderantemente. Ésta es una de las técnicas más utilizadas para trabajar con los casos de autores no identificados.

En síntesis, puede decirse que existen buenas prácticas aisladas e incipientes en materia de utilización de la informática en la organización e investigación, pero que no son replicadas, sino que dependen de la iniciativa de cada funcionario. En este sentido, la Procuración cuenta con una base de datos, el Registro Único de Antecedentes Penales, al que los fiscales deben informar los datos de los imputados inmediatamente después de iniciar una IPP.

4.1.7. *Los fiscales frente a la violencia institucional y las prácticas ilegales de la policía*

Son muchas las voces que señalan que gran parte del trabajo policial está estructurado alrededor de prácticas violentas, corruptas y la participación en redes de ilegalidad. Este problema se encuentra reconocido por distintos documentos oficiales y declaraciones tanto del Poder Ejecutivo como de funcionarios de la misma Policía de la Provincia de Buenos Aires. Existen permanentemente denuncias sobre la participación de funcionarios judiciales integrando estas redes de ilegalidad,⁸⁴ pero el cuestionamiento más generalizado ha sido una serie de patrones judiciales de connivencia con la violencia ejercida en las rutinas policiales (detenciones, malos tratos a personas bajo su guarda, uso excesivo de la fuerza letal, etc.) o que toleran graves violaciones a los derechos humanos cometidas por la policía.⁸⁵

⁸⁴ Véanse, entre muchos otros, informes de la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, CELS, 1999, 2000, 2001, 2002-2003.

⁸⁵ Sobre este particular véanse, entre otros, las Conclusiones del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, 1997; Primer Informe en la Investigación sobre Menores en los departamentos judiciales de San Isidro y San Martín de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, marzo del 2002; "La Justicia frente a la violencia policial", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2002*, Buenos Aires, Siglo XXI-Catálogos, 2002, pp. 196-220; "La ineficiencia del control judicial: la regla y las excepciones", en Human Rights Watch-CELS (1998), pp. 133-144; Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, Informe sobre menores de edad muertos en enfrentamientos en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora.

Por ello, otro de los objetivos del nuevo modelo de investigación fue generar nuevas condiciones que permitieran reducir la violencia policial e institucional. Por un lado, se esperaba que el protagonismo del Ministerio Público quitara a la policía posibles ocasiones para el ejercicio de su violencia al disminuir la delegación de todo tipo de diligencias; por el otro, porque los fiscales se encargarían también de controlar las irregularidades policiales y de perseguir los delitos cometidos a través de los abusos.

No se han conocido en estos años post-reforma muchas estrategias emprendidas por el Ministerio Público para el control de las ilegalidades en el accionar policial. Ejemplo de ello es que ningún organismo judicial ha establecido rutinas eficaces para dar cumplimiento al control "de autoridad judicial competente" que las leyes establecieron sobre las facultades policiales de detención para averiguación de identidad.⁸⁶ Por otra parte, la continuidad y frecuencia de prácticas como allanamientos y operativos de control masivos sobre sectores pobres ha continuado. Una vez generalizado ese tipo de operativos, es poco lo que la presencia de fiscales u otros funcionarios policiales puede hacer para evitar que se produzcan hechos de violencia en ese contexto.

Esa inacción del Ministerio Público —por decisión, omisión o impotencia— es lo que impide un adecuado control de la violencia en el marco de las mismas actividades policiales que contribuyen a formar el expediente judicial. Algunos funcionarios opinan que la habitualidad en el trato entre fiscales y policías rompe la barrera que existía entre judiciales y policías, y sostienen que han perdido toda posibilidad de control de los jueces sobre la policía porque ya no están más en la calle. "Sólo leo que la persona dice algo en 'forma espontánea'⁸⁷ pero yo no veo nada —dice un magistrado—, es el fiscal el que lo ve".

Los jueces de tribunal oral confirman esta información: es muy frecuente que en los juicios aparezcan rastros de irregularidades en los procedimientos de la policía, lo que termina por favorecer la absolución del imputado, aunque al mismo tiempo algunos de estos funcionarios se consideran limitados al momento de realizar acciones para contrarrestar el problema.

Según datos del CELS elaborados sobre la base de los registros de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes reunidos por el Banco de Datos de la Defensoría de Casación, entre marzo de 2000 y septiembre de 2002 se detectaron unos 1.515 casos en toda la provincia (el 54% de ellos fue denunciado), cometidos por funcionarios públicos en perjuicio de personas ligadas a procesos judiciales penales, contravencionales o administrativos. Entre

⁸⁶ Artículo 9, ley 12.155.

⁸⁷ La fórmula de la declaración espontánea se hizo tristemente célebre, y era utilizada por la policía para utilizar en el proceso penal las confesiones de los detenidos en el marco de las tareas de prevención; estas confesiones se producen luego de abusos que pueden ir desde golpes a torturas.

ellos, 303 ocurrieron en Lomas de Zamora (20%), 133 en San Isidro (8,8%) y 53 en San Martín (3,5%). Durante el año 2002, en la provincia de Buenos Aires hubo 1.150 denuncias por torturas contra chicos, de las cuales 268 sucedieron en San Isidro (23%), 99 en Lomas de Zamora (9%) y 60 en San Martín (5%).

Existe una resistencia muy fuerte en las agencias judiciales para calificar los hechos de violencia que se denuncian como torturas. En general los califican como “apremios ilegales”. El Código Penal prevé una pena de prisión de 1 a 5 años para este delito, mientras que para la tortura de 8 a 25 en su figura básica. Por lo general, estos casos de violencia policial son investigados por las fiscalías sin que se deleguen diligencias en las fuerzas de seguridad. En San Isidro, por su parte, la Fiscalía General dispuso en el año 2002 la creación de un área especial de investigación para los casos de tortura, a cargo de una fiscal. Esta decisión fue motivada por una serie de casos de tortura y muerte de menores ocurridos en el distrito, muchos de ellos cometidos por un grupo de policías que funcionaban a la manera de un “escuadrón de la muerte”.

Los resultados de esta estrategia de especialización de una UFI en la investigación de torturas no son hasta ahora demasiado contundentes. Desde su inicio hasta la fecha, esta oficina ha recibido 14.145 causas, de las cuales un porcentaje importante ha sido remitido a otros distritos judiciales por cuestiones de competencia.⁸⁸ Para el período transcurrido entre enero de 2003 y mayo de 2004, esta oficina ha recibido un promedio de 46,5 denuncias por mes, y ha tenido en trámite un promedio de 132,5 causas por mes. Para ese mismo período, los requerimientos de elevación a juicio han sido solamente 9, muy pocos en relación con el número de causas en trámite. Las razones son explicadas en alguna medida por la titular del área, y se sintetizan en las grandes dificultades para llevar adelante una investigación profunda y obtener pruebas útiles en este tipo de casos. Las denuncias tramitadas son contra agentes de la policía provincial, y se refieren por lo general a torturas y malos tratos infligidos ya sea en la sede de la comisaría, ya sea en el momento de una detención. Estos últimos son los más numerosos, según la percepción de la funcionaria, pero no hay datos oficiales al respecto. En este tipo de hechos, los testigos son o bien otros detenidos que se hallan en una situación de coacción con respecto a los funcionarios acusados, o bien las víctimas de los delitos por los cuales se ha producido la detención, que se niegan a declarar en contra del policía y en favor del detenido. Por otra parte, en los pocos casos en que estas investigaciones llegan a juicio oral, los fiscales de juicio manifiestan que también se hace difícil soste-

⁸⁸ Se trata de denuncias por torturas y malos tratos sufridos en cárceles, en manos de agentes del Servicio Penitenciario de la provincia. En el territorio del Departamento Judicial de San Isidro no hay establecimientos carcelarios, y en consecuencia estas causas se remiten a las jurisdicciones correspondientes.

ner la acusación precisamente porque el sistema judicial considera que las pruebas no son suficientes.

Los datos de otros distritos judiciales hablan también de la incapacidad del sistema para investigar y sancionar estos delitos, y de la resistencia judicial a calificar los hechos como torturas.

Tabla 6. Causas iniciadas por apremios ilegales y torturas - Año 2000

Departamento judicial	Delito	Causas iniciadas
Morón	Apremios ilegales	33
	Torturas	0
La Matanza	Apremios ilegales	67
	Torturas	0
Quilmes	Apremios ilegales	61
	Torturas	0
San Martín	Apremios ilegales	75
	Torturas	0

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, la tasa de elevación a juicio de causas iniciadas aun por apremios ilegales es muy baja.

Tabla 7. Causas por apremios ilegales - Año 2000

Departamento judicial	Iniciadas	Elevadas a juicio
Morón	33	0
La Matanza	67	0
Quilmes	61	0
San Martín	75	2

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

La ausencia de información sobre otros departamentos judiciales obedece a que no está relevada de modo sistemático por la Oficina de Estadísticas de la Procuración General.

Según la visión de los funcionarios entrevistados, la falta de efectividad de la reforma para dar cuenta del grave problema de la violencia e ilegalidad policial en la provincia parece obedecer a dos factores. Por una parte, un grado de mayor o menor tolerancia ante prácticas policiales generalizadas y ante las cua-

les los funcionarios judiciales se plantean como incapacitados para reaccionar de modo efectivo.

Esta tolerancia se ve plasmada incluso en la opinión de algunos fiscales, que relativizan la veracidad de las denuncias y las consideran un mecanismo de los detenidos para obtener otros beneficios. En general, el discurso de los funcionarios tiende a hacer visible la existencia de denuncias falsas de apremios o torturas para relativizar el fenómeno, pero evita analizar las causas de la incapacidad del sistema para sancionar los hechos reales.

En segundo lugar, en el discurso de muchos funcionarios judiciales se percibe un alto nivel de justificación que llega a parecer directa aprobación de las prácticas violentas de la policía, en particular si éstas se registran sobre determinados sectores de la población. El extracto del voto en minoría de un juez del Tribunal de Casación de la provincia es una de las muestras de esta posición reactiva al mayor control de las actividades policiales. “En rigor, no existe un único motivo, sino una sumatoria de puntos de vistas unilaterales que, en su conjunto, consuman la que podría bautizar, siguiendo parámetros del Derecho Internacional, como ‘teoría del doble standard’ o de la discriminación ‘in pejus’ del personal policial. Liminarmente, se omite considerar algo elemental: que el funcionario público, en todos los ordenamientos administrativos del universo, goza de una presunción de validez de sus actos (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 18/12/2002, Amerisse, Alfredo R. c. Provincia de Salta, *ED diario* 28/3/2003). O sea que el funcionario no necesita, cuando actúa en cumplimiento de un deber, acreditar la legalidad de su comportamiento: sólo la prueba en contra, acabada y plena, puede quitarles legitimidad.” Y continúa: “Funcionarios presionados por el temor a perder la vida (una realidad que se da cada cinco días en las fuerzas de seguridad), el medio hostil que presupone operar en sectores marginales, por ejemplo en una villa de emergencia, donde todos sus habitantes son potenciales aliados de los perseguidos y obrarán de consuno contra la policía como lo vemos diariamente en la información periódica, con medios técnicos inadecuados, vetustos o insuficientes, etcétera”.⁸⁹

4.2. La cuestión de la prisión preventiva

Otro de los objetivos de la reforma procesal fue que se garantice un régimen de prisión preventiva acorde con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)⁹⁰ y por lo tanto que rija la regla de que

⁸⁹ Causa N° 7928, “Bordoni, Ángel Domingo, y Moreno, José Carlos s/recurso de Casación”, del TCPE de Buenos Aires - Sala I, 2/2/04 (registro 06/02), voto disidente del doctor Horacio D. Piombo en un fallo que confirma la condena a dos policías por el delito de vejámenes.

⁹⁰ Véase Alberto Bovino, *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*, Del Puerto, 1998.

toda persona tiene derecho a gozar de su libertad durante la sustanciación de un proceso penal en su contra.

La discusión en torno a este tema ha representado uno de los puntos de mayor tensión en el proceso de implementación de la reforma bonaerense. Y de allí que parezca conveniente darle un tratamiento particular, tanto por los derechos comprometidos alrededor del instituto, como por el modo en que su funcionamiento afecta otros puntos del procedimiento.

4.2.1. El código anterior a la reforma

El sistema procesal bonaerense anterior a la reforma funcionaba bajo la regla de la prisión preventiva para todo imputado, en la medida que estuviera justificada la existencia del delito, que al detenido se le hubiera tomado declaración indagatoria o se hubiera negado a prestarla, y que hubiera semiplena prueba o indicios vehementes para creerlo responsable del hecho.

El juego entre el código y las reglas de excarcelación sancionadas en 1935 aportaba las excepciones a la regla básica. Se concedía la libertad bajo caución juratoria o real (según los distintos presupuestos) en los casos en que, aun si hubiera condena, la persona no debería cumplir una pena privativa de la libertad de modo efectivo. Con las modificaciones de 1969 y 1973, se profundiza el criterio de que corresponde aplicar la prisión preventiva en atención al delito cometido y no con base en el riesgo procesal. La evidente contradicción de este sistema con las reglas procesales que se derivan de los pactos internacionales hizo que en el año 1992, por ley 10.484, se reformara el régimen de excarcelación para adecuarlo a estándares procesales más modernos. El sistema que se implementó fue la base que luego adoptaría el primer código de la reforma.

4.2.2. El primer código de la reforma

Con el antecedente de la ley 10.484, el nuevo Código Procesal Penal pretendió modificar la tendencia tradicional de la provincia en materia de “presos sin condena” y reguló el capítulo de las “medidas de coerción” a partir de la “regla de libertad durante la sustanciación del proceso”.

El segundo párrafo del artículo 144 original de la ley 11.922 disponía: “La libertad personal y los demás derechos y garantías reconocidos a toda persona por la Constitución de la provincia sólo podrán ser restringidos cuando fuere absolutamente indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del procedimiento y la aplicación de la ley”.

El órgano judicial sólo podía ordenar medidas de este tipo si se daban las siguientes condiciones: apariencia de responsabilidad del imputado, verificación de la existencia de peligro cierto de frustración de los fines del proceso, proporcionalidad, contracautela en los casos de medidas solicitadas por el particular damnificado o actor civil y excepcionalidad.

A su vez, se disponía la provisionalidad de las medidas en tanto debían cesar si desaparecían las condiciones que justificaron su dictado.

Pero al mismo tiempo establecía cuatro presunciones *iuris tantum* para determinar la existencia de peligro de fuga o entorpecimiento de las investigaciones (magnitud de la pena, importancia del daño a resarcir, ausencia de residencia fija y comportamiento del imputado durante el procedimiento).

A su vez, el régimen de excarcelación, establecía que “debía” ser excarcelado todo detenido cuando —más allá de los casos comunes de sobreesimiento o absolución, aún no firme, cumplimiento de la condena o posibilidad de libertad condicional— el delito imputado tuviera una pena máxima inferior a seis años; en los casos en que a la persona, de ser condenada, no le correspondiera una pena de cumplimiento efectivo o si se hubiera cumplido el plazo máximo en prisión preventiva de dos años más uno de prórroga.

Como puede apreciarse, el código original no era muy claro en la regulación de la prisión preventiva y su regulación seguía vinculada a consideraciones sobre la pena. Por su parte, el régimen de excarcelación, invertía silenciosamente la regla de que el criterio rector que justificaba la imposición de la prisión preventiva eran los fines procesales. Incluso incluía un curioso instituto de la “excarcelación extraordinaria” para los casos en los cuales se daban los requisitos formales para la prisión preventiva, pero se pudiera presumir que el acusado no procuraría eludir u obstaculizar la investigación, ni burlar la acción de la justicia.

En el nuevo sistema la prisión preventiva es solicitada por el fiscal, pero decidida por el juez de garantías. A su vez, hay un doble sistema de control con las cámaras de garantías que deben revisar estas cuestiones mediante los recursos de apelación.

4.2.3. La sucesión de reformas post-reforma

La misma ley de implementación del Código 12.059, sancionada un año después, ya retocó el capítulo de la prisión preventiva y excarcelación. El tercer requisito de procedencia de la prisión preventiva quedó redactado de modo tal que desaparece la necesidad de que se verifiquen los fines procesales de la medida. Y para el caso de las excarcelaciones se modificó el “deberá ser excarcelado...” por un más moderado “podrá...”.

Unos pocos meses después de la entrada en vigencia del código, a principios de marzo de 1999, la ley 12.278 elimina del artículo 144 la necesidad de que todas las medidas de coerción y que afectaran la libertad personal u otras garantías procederían si era absolutamente indispensable para asegurar los fines del proceso.

En febrero de 2000, lo que se conoció como la “ley Ruckauf” (12.405) terminó de definir el nuevo régimen. En primer lugar, para los casos que no admiten detención por no superar el límite de tres años de pena privativa de li-

bertad, agrega que también debe resultar probable que pueda corresponder condena de ejecución condicional. Esto quiere decir que no debe existir una condena anterior y que, en caso de recaer sentencia no absolutoria, la pena de prisión no debe exceder de tres años.⁹¹

La obligación de reemplazar la privación de libertad por otra medida alternativa menos gravosa, que cumpliera igualmente la finalidad de resguardar el proceso, pasa a ser facultativa para el juez. Por otra parte, se modifican los plazos del proceso en tanto agrega al artículo 141 que “si por la pluralidad de imputados o por la naturaleza y/o circunstancias del o de los hechos en juzgamiento, resultare un caso de suma complejidad, deberá estarse al plazo razonable... sujeto a apreciación judicial”. Es decir, que el plazo perentorio de dos años que el código original establecía para los casos con imputados privados de libertad, se vuelve laxo, sujeto a la apreciación judicial.

En esta misma línea, el plazo máximo de prisión preventiva deja de ser de dos años, con uno más de prórroga, y se define como “plazo razonable”, para cuya interpretación se debe tener en cuenta la gravedad del delito imputado, la pena amenazada, la circunstancia de que se trate de un delito único o un concurso real de delitos y la complejidad del proceso.⁹² En el caso de que se hubiera agotado el “plazo razonable”, puede dictarse la excarcelación.

Por último, se modifica el régimen de excarcelación y exención de prisión, con los cambios más sustanciales.⁹³ Así, los delitos con una pena máxima prevista superior a seis años de prisión o reclusión pasan a ser, en principio, no excarcelables. Los delitos cuya pena máxima no superan los seis años de prisión o reclusión son excarcelables siempre y cuando de las circunstancias del hecho y de las características personales del imputado resultare probable la aplicación de una condena de ejecución condicional (igual para los casos de concurso); esto es, que el mínimo de pena prevista no sea superior a tres años y que el imputado no tenga condena anterior (o se haya agotado el plazo que se requiere entre uno y otro delito) y, a su vez, que el imputado cumpla determinadas condiciones persona-

⁹¹ Además, la medida debe estar fundada en diversas circunstancias personales del imputado como los motivos que lo impulsaron a delinquir y la inconveniencia de aplicar efectivamente la privación de libertad. En los comentarios doctrinarios que se escribieron a partir de esta reforma se dejaba entrever que éste no fue el sentido que el legislador quiso darle a la norma. Sin embargo, más allá de la exposición de motivos, por la técnica legislativa utilizada, la redacción actual impone esta interpretación.

⁹² Según la nota de elevación, esta modificación tiende a evitar “las libertades automáticas que benefician generalmente a los delinquentes peligrosos imputados de delitos graves y en causas complejas”.

⁹³ A las deficiencias de técnica legislativa descritas en los párrafos anteriores debe agregarse que la actual redacción es sumamente oscura para describir los casos que finalmente no son susceptibles de excarcelación. Esto implica que el intérprete debe hacer un importante esfuerzo para lograr sistematizar cada uno de los supuestos.

les. No corresponde la excarcelación si ya se dispuso audiencia de debate o si existieren vehementes indicios de que el imputado tratará de eludir la acción de la justicia o entorpecerá la investigación (se podrá inferir esto de la falta de residencia fija o estable y/o que el imputado cuente con facilidades para abandonar el país o permanecer oculto; de la declaración de rebeldía; de la condena por delito doloso sin que hubiera transcurrido un término igual a la pena impuesta).

A su vez, se retoma la tradición de las leyes de excarcelación previas a la reforma de 1992 y no se admite el beneficio de la excarcelación (ni exención) en estos supuestos: la existencia de pluralidad de intervinientes en forma organizada; la intervención de uno o más menores de 18 años de edad; la imputación de delitos en forma reiterada, que haga improbable una condena de ejecución condicional; el goce de una libertad provisoria anterior; el uso de armas de fuego (sin que sea necesario probar su aptitud de disparo o munición), ya sea el delito tentado o consumado; la comisión de delitos con uso de cualquier tipo de arma (propia o impropia) que tuvieran pena mayor a tres años de prisión o reclusión en grado de tentativa o consumado; el ejercicio de violencia en las personas en los casos de robo simple; la comisión de un homicidio culposo con automóvil y darse a la fuga (sólo en este caso es aplicable la excarcelación extraordinaria).

Por otra parte, el juez “puede” denegar en forma discrecional la excarcelación cuando el detenido represente un peligro cierto de lesiones de bienes jurídicos o de reiteración delictiva, o su conducta hubiera recaído sobre bienes de valor científico, cultural, militar o religioso, cuando por su ubicación se hallasen destinados al servicio, a la utilidad pública o a la reverencia de un número indeterminado de personas o librados a la confianza pública. Este peligro se puede presumir si el delito se comete mediante una empresa o en razón de antecedentes de los que surjan indicios vehementes acerca de la peligrosidad del imputado.

Se puede denegar, también, en los casos de enriquecimiento ilícito, cohecho, exacciones ilegales y de fraude en perjuicio de la administración pública.

Esta política fue complementada con instrucciones del procurador general que en base a la recomendación formulada por el Consejo de Fiscales (el 6 de abril de 2000) dictó la resolución 752 por la que instruye a los fiscales para que “agoten las vías recursivas respecto de las resoluciones judiciales que concedan el beneficio de excarcelación, aun en aquellos casos que se fundamenten en la declaración de inconstitucionalidad de alguno de los preceptos que la rigen” (artículo 1). Esto aun cuando la ley orgánica dispone que el fiscal debe tratar de evitar las medidas de coerción personal solicitando, cuando fuere posible, alternativas a la privación de libertad (artículo 65, inciso 6, párrafo 3º).

4.2.4. *La dimensión del problema de la prisión preventiva*

Ya fuera por la regulación confusa del código, como por la reforma del año 2000, la cantidad de personas presas sin condena se incrementó sustancialmen-

te en los últimos años y es uno de los perfiles más críticos del funcionamiento de la justicia en la provincia.

Un informe de 2002 de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia⁹⁴ da cuenta de las consecuencias de este sistema. Se “ha generado que algunos jueces dispongan que personas que presuntamente han delinquido por primera vez y que presuntamente han cometido un hecho que produce un daño social mínimo o insignificante, permanezcan encerradas durante el proceso bajo condiciones de detención inhumanas. En muchos casos, finalmente, estas personas fueron condenadas a una pena en suspenso o simplemente absueltas” (p. 6). Como ejemplos se mencionan los siguientes:

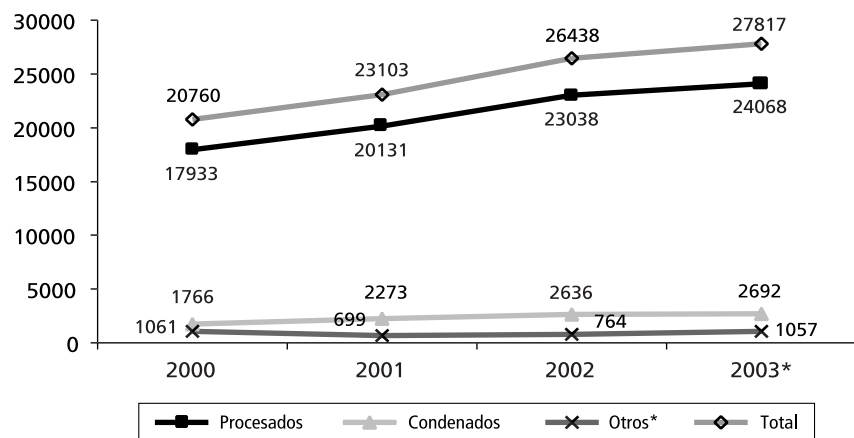
- a) “A dos personas se les imputó el apoderamiento de una ‘pata de pollo’. El hecho fue calificado como robo simple en grado de tentativa. A uno de los imputados se le denegó la excarcelación porque tenía un proceso pendiente por el delito de hurto. El coimputado, que se presentó voluntariamente a estar a derecho, contaba con una condena en suspenso a cuatro meses de prisión y, por esa razón, también se le denegó la excarcelación. Ambos coimputados permanecieron detenidos cerca de un año. Finalmente ambos fueron absueltos.”
- b) “Otra persona permaneció detenida durante once meses y 24 días porque presuntamente se había apoderado ilegítimamente de una oveja. El hecho fue calificado como robo agravado por tratarse de ganado menor. Si bien esta persona no contaba con antecedentes su excarcelación fue denegada debido al monto de pena máximo previsto para tal delito. Cuando las actuaciones fueron elevadas al Tribunal de Juicio, éste dispuso su excarcelación.”
- c) “Un hombre permaneció detenido entre el 25 de julio de 2000 y el 1 de diciembre de 2001 bajo la imputación del delito de robo agravado por el uso de arma. El arma era un trozo de madera que el imputado había apoyado sobre la espalda de la víctima y el monto del robo fue de un peso. El beneficio excarcelatorio y el cambio de calificación fueron denegados en forma reiterada. Finalmente, el Tribunal de Juicio concedió al imputado la suspensión del juicio a prueba.”

Si bien no existen datos estadísticos confiables sobre la cantidad de presos en prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires, podemos decir que se ha incrementado en los últimos años y supera el 85% del total de las personas detenidas,⁹⁵ según cifras del Servicio Penitenciario y de la Policía bonaerense.

⁹⁴ “Informe sobre superpoblación en unidades penitenciarias y comisarías de la provincia de Buenos Aires”, Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires, mayo de 2003. Publicado en www.sdh.gba.gov.ar/docum.htm.

⁹⁵ En estos casos nos estamos refiriendo a personas detenidas sin condena firme.

Cantidad de personas privadas de libertad en dependencias policiales y del Servicio Penitenciario bonaerense⁹⁶ - Años 2000-2003



Fuente: Datos elaborados por el CELS, sobre la base de los datos del Servicio Penitenciario bonaerense y el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, existen datos que permiten afirmar que en el período 2000-2003 ha existido un incremento del 34%⁹⁷ de la población encarcelada. Esta situación se ve agravada por las condiciones de superpoblación carcelaria existentes hoy en la provincia, que tornan estas detenciones inhumanas y degradantes.⁹⁸ Según el Informe citado del año 2002 de la Secretaría de Derechos Humanos, de acuerdo con datos estadísticos del Ministerio de Justicia y Seguridad, “las personas detenidas en la provincia aumentan en 2.500 por año” (p. 13). A su vez, el 30% de la población en prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires está detenida en comisarías.⁹⁹

⁹⁶ El cálculo de presos procesados incluye a los detenidos en comisarías, dado que se presume que éstos, tras ser dictada la prisión preventiva, no son trasladados a unidades penitenciarias por falta de plazas. Sin embargo, la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tiene información sobre la situación legal de los detenidos en sus dependencias. Datos al 11 de agosto. La categoría “otros” corresponde a personas inimputables con medidas de seguridad, controladas por monitoreo electrónico y con alojamiento transitorio.

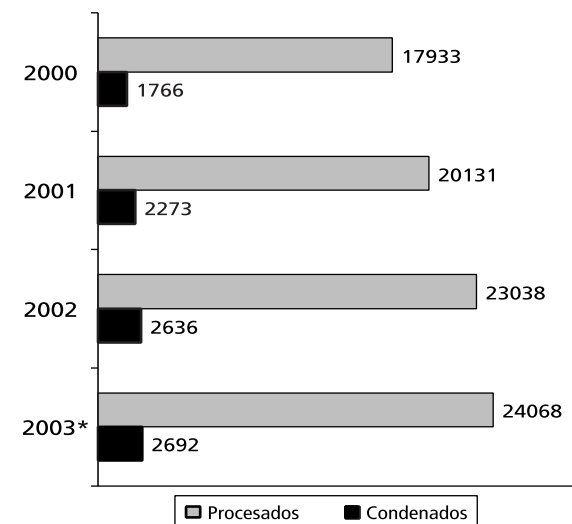
⁹⁷ “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003”, CELS-Siglo XXI Editores.

⁹⁸ Véase también la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 2003 por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el CELS. En aquella oportunidad se denunciaron las prácticas de tortura a nivel nacional y especialmente en la provincia de Buenos Aires. Véanse además los informes presentados por el CELS al relator especial contra la tortura de Naciones Unidas en octubre de 2001 y julio de 2002, que se encuentran disponibles en www.cels.org.ar.

⁹⁹ Al momento de realizar una entrevista en la DDI de Lomas de Zamora, nos informaron que tenían allí 27 personas detenidas y que había entre 2 y 25, en las sub-DDIs de la jurisdicción.

El siguiente gráfico refleja la proporción entre la población privada de libertad, según su situación procesal, entre los años 2000 y 2003.

Relación entre cantidad de personas procesadas¹⁰⁰ y condenadas en la provincia de Buenos Aires - Años 2000 y 2003¹⁰¹



Fuente: Datos elaborados por el CELS, sobre la base de los datos del Servicio Penitenciario bonaerense y el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

4.2.5. Las prácticas en torno de la prisión preventiva

Si bien las entrevistas efectuadas en la investigación parecen señalar que son diversas las situaciones en cada departamento judicial, los datos del Servicio Penitenciario no parecen confirmar esta diferencia. La cantidad de personas presas en cada departamento judicial parece estar fundamentalmente asociada a las dimensiones de éste. Y en ninguno de los departamentos provinciales el porcentaje de presos sin condena es menor al 75%. A su vez, en ninguno de los tres departamentos analizados —San Isidro, San Martín y Lomas de Zamora—, ese porcentaje baja más allá del 79%. Sin embargo, los datos parecen indicar que la diferencia está en la percepción de los actores sobre el modo en que la reforma legislativa del año 2000 influyó en esta situación.

¹⁰⁰ Se incluye en esta categoría a las personas presas en comisarías, dado que se presume que aún no han tenido juicio.

¹⁰¹ Los datos de 2003 son hasta el 11 de agosto.

Personas privadas de libertad en unidades del Servicio Penitenciario bonaerense según situación procesal y departamento judicial. Hasta el 31/12/2002

Situación procesal	Lomas de Zamora		San Isidro		San Martín	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Penados	309	10,2	311	17,1	310	14,0
Penados bajo proceso	3	0,1	0	0,0	0	0,0
Sobreseídos	37	1,2	39	2,1	33	1,5
Procesados	2.644	87,3	1.450	79,6	1.853	83,7
Plenario suspendido	3	0,1	4	0,2	0	0,0
Absuelto libremente	1	0,0	2	0,1	1	0,0
Se desconoce	25	0,8	7	0,4	12	0,5
Otros códigos	7	0,2	8	0,4	6	0,3
Total	3.029	100,0	1.821	100,0	2.215	100,0

Fuente: Datos elaborados por el CELS, sobre la base de los datos de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios y Readaptación Social de la provincia de Buenos Aires.

Porcentaje de cada departamento judicial respecto del total de privados de libertad (20.822) en la provincia, hasta diciembre de 2002

Departamento judicial	Porcentaje
Lomas de Zamora	14,55
San Isidro	8,75
San Martín	10,64
Otros	66,06

Fuente: Datos elaborados por el CELS sobre la base de los datos de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios y Readaptación Social de la provincia de Buenos Aires.

Porcentaje de personas privadas de libertad en unidades del Servicio Penitenciario bonaerense por situación procesal, hasta el 31/12/2002

Situación procesal	Cantidad	Porcentaje
Penados	2.621	12,59
Penados bajo proceso	13	0,06
Sobreseídos	357	1,71
Procesados	17.602	84,54
Plenario suspendido	22	0,11
Absuelto libremente	22	0,11
Se desconoce	124	0,60
Otros códigos	61	0,29
Total	20.822	100,00

Fuente: Datos elaborados por el CELS, sobre la base de los datos de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios y Readaptación Social de la provincia de Buenos Aires.

La estimación sobre la base de los datos de un tribunal del departamento de Lomas de Zamora, en relación con la cantidad de causas radicadas en el tribunal con imputados en prisión preventiva, permite hacer estimaciones para el año 2004, que no están muy alejadas de los datos del Servicio Penitenciario:

Cifra estimada de causas elevadas a juicio con imputados detenidos en Lomas de Zamora

Lomas de Zamora	Detenidos y sin sentencia en febrero de 2004
1 tribunal oral	219
12 tribunales orales	2.628

En este contexto, y más allá de las percepciones, es probable que la situación generalizada de altos índices de prisión preventiva obedezca, por un lado, a algunas prácticas comunes a todos los departamentos judiciales (como es el caso de la fijación de prisiones preventivas para cierto tipo de delitos o el largo lapso transcurrido entre la elevación a juicio y la audiencia de debate), como también a otras prácticas no tan compartidas.

En San Isidro, la percepción de algunos jueces y fiscales de tribunal oral es que dicha reforma aumentó en forma considerable el índice de presos sin condena, al mismo tiempo que se daba un gran incremento de los delitos. Sin embargo, no se observa una postura uniforme en todos los funcionarios. La Cámara de Apelaciones, en general, confirma las prisiones preventivas,¹⁰² aunque

¹⁰² En un relevamiento, realizado por el CELS, de las sentencias de la Sala II de la Cámara de Apelaciones de San Isidro de los meses de marzo, abril y mayo de 2001, se constató que de 63 sentencias dictadas referidas a cuestiones vinculadas con medidas coercitivas de privación de libertad (esto es, decisiones referentes a prisión preventiva, alternativas a ésta o a excarcelaciones), 59 fueron a favor de mantener al imputado con la medida coercitiva y 4 a favor de la libertad del imputado (entre éstas, una de las resoluciones que concedió el beneficio excarcelatorio fijó una caución de \$15.000 en atención “a la naturaleza del hecho, el reproche y la importancia del daño causado”). Entre los motivos esbozados para denegar la libertad de los imputados se esgrimieron: el hecho típico mismo (tenencia ilegal de arma de guerra); el hecho de que el delito (hurto) fue perpetrado con violencia (artículo 171, inciso f); que se trataba de un delito doloso (artículo 171, inciso 3°); que el hecho estaba castigado con una pena superior a los seis años (artículo 169, inciso 1°, *a contrario sensu*); no haberse observado los reglamentos carcelarios; ser reincidente (estar procesado y/o condenado en otro/s proceso/s); y la magnitud de la pena en expectativa que constituye un “factor de riesgo procesal”, entre otros. En algunos casos, se aduce que la libertad del imputado pondría en riesgo el éxito del proceso aunque no hacen explícitos los elementos concretos que les permitieron llegar a dicha conclusión. En otros, ni siquiera se justifica la negativa a la concesión del beneficio excarcelatorio. Respecto de las resoluciones que afirmaron la constitucionalidad de la ley por la cual se modificó el régimen excarcelatorio, la Sala dejó sentado que la modificación operada tuvo como fin “proteger a la sociedad del accionar ilícito que se ha visto incrementado notablemente en los últimos tiempos”. Asimismo, estableció que “[e]l debido respeto a la li-

algunas salas y jueces de garantía¹⁰³ han declarado la inconstitucionalidad de algunos aspectos de la reforma.

Aquellos que no consideran inconstitucional la ley 12.405 (o parte de ella) sostienen que estos problemas se resuelven con “lógica”.¹⁰⁴ A su vez, que las medidas alternativas no fueron recortadas, con lo cual, siempre se puede aplicar una, aunque casi todos comparten que no se aplican asiduamente.

En particular se plantea, por ejemplo, que dejar en libertad a alguien puede ser riesgoso (en términos políticos) para el juez que toma la decisión. Por ejemplo, nos comenta un juez de garantías: “el control sobre las medidas morigeradoras es nulo. La pulserita electrónica no existe, hay 150 pulseritas en toda la provincia. La Cámara ordena morigerar, pero los informes que se piden no dan; se dan casos en los que el procesado tiene una familia que lo va a contener y para las pulseritas está en el puesto 64°. El patronato además está desbordado. En San Isidro es una oficina que tiene dos personas. No existe una ley de patronato para que le busquen trabajo. Lo único que podemos hacer es decirle que se presente en la comisaría todos los meses”.

Las observaciones de juicios realizadas en el Departamento Judicial de San Isidro parecen confirmar que la aplicación generalizada de la prisión preventiva está circunscripta a la justicia criminal. En el período de observación había 91 juicios programados, 53 criminales y 38 correccionales. Se realizaron efectivamente, entre juicios comunes y abreviados, 29 correccionales y 38 criminales. En ninguno de los 29 casos correccionales que llegaron a juicio, el imputado se encontraba en prisión preventiva. Los 38 juicios criminales que se realizaron tenían en total 48 personas imputadas, de las cuales 25 estaban en prisión preventiva y sobre 6 no se pudo tener los datos. En estos términos, sobre el universo de 42 imputados, el 60% estaba en prisión preventiva en el momento de la audiencia de debate (los casos de juicio abreviado que se observaron fueron aquellos en los que se acordó en el momento de la audiencia).

A su vez, en los veintiún casos criminales donde recayó una condena, ha-

bertad individual, no puede excluir el legítimo derecho de la sociedad a adoptar aquellas medidas de prevención que sean necesarias para asegurar el éxito de la investigación y para garantizar, en casos graves, que no se continúe con una actividad delictiva y que no se frustre la ejecución de una probable o eventual condena por la incomparecencia del reo” (causa N° 53.504, registro N° 20.477). Por el contrario, las Salas I y III han dictado la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones de la ley 12.405. Véanse, entre otras, Sala III, causas 17.135 del 4/7/02; 18.273 y 18.169 del 26/12/02.

¹⁰³ “No sólo es otra chance, sino que está la cuestión del azar de la Sala que toque... no existen directrices, ni criterios comunes.” “Una sala es muy dura y la otra muy blanda.”

¹⁰⁴ Un juez de garantías de San Isidro nos dijo: “Me manejo con la lógica y creo que no puedo tener un preso con lo que tardan en hacerse los juicios, cuando después le corresponde una condicional”.

bía veintiséis personas sometidas a proceso. De éstas, veinticuatro, es decir el 92%, estaban en prisión preventiva.

Del total de imputados que llegaron en prisión preventiva (25), se constató que dos fueron absueltos (un 8%). El tiempo que pasaron esos dos imputados en prisión preventiva fue de 829 y 1.249 días respectivamente.

Por otra parte, trece imputados que estaban en prisión preventiva (52%) optaron por hacer el juicio común y de éstos sólo dos lograron una absolución, uno por desistimiento del fiscal de juicio y otro por decisión del tribunal. El resto fue condenado.

En cuanto a los juicios abreviados donde recayó una condena (16), de un total de dieciocho imputados, doce estaban con prisión preventiva, es decir casi un 70%. A su vez, seis imputados optaron por el juicio abreviado sin estar detenidos.

La duración promedio de la prisión preventiva de aquellos imputados que llegaron a juicio (ya sea común o abreviado) fue de 730 días.

A su vez, los casos por los cuales los imputados estaban en prisión preventiva, por tipo de delito, eran: robos agravados, homicidios (ya fueran simples, agravados o en riña o en grado de tentativa) y un caso de abuso sexual. Pero también se encontraron dos robos simples y uno en grado de tentativa.

Un detalle importante que no pudo ser relevado es la cantidad de imputados que llega a la etapa de juicio en prisión preventiva y es excarcelado en esa instancia, antes de la audiencia de debate.

En Lomas de Zamora la situación respecto de la aplicación de la ley 12.405 parece más uniforme. Salvo algunas excepciones, no se discute la ley. Los fiscales piden la aplicación de la prisión preventiva en casi todos los casos¹⁰⁵ y los jueces y la Cámara la consienten. No hubo declaraciones de inconstitucionalidad.¹⁰⁶ Las medidas alternativas casi no se aplican salvo para algún delito puntual.

¹⁰⁵ El razonamiento es el siguiente: “siempre se analiza una prisión preventiva desde los peligros procesales” y el peligro procesal se presume “por los antecedentes y la magnitud de la pena” o “por la peligrosidad del imputado”, “porque para que haya sentencia puede pasar un año o más. Esa persona seguro va a ser excarcelada y reitera el delito. Hace falta una condena urgente”. “Hay que ver cada caso, ver la prueba y además el criterio de cada juez... Hay jueces que aplican alternativas que a veces son de difícil verificación”, “si una persona delinque y es beneficiada por la excarcelación y vuelve a delinquir y nuevamente es beneficiada... uno se resiste desde la fiscalía a que esa persona esté en libertad por medidas alternativas cuando no tienen que ver con el delito. Basta, hay que poner un límite”.

¹⁰⁶ En una de las entrevistas nos comentaron: “... la Cámara consiente en general. No hay una política de ver a quién le corresponde estar detenido... También eso tiene que ver con la falta de control de los jueces de garantías: si vieran a quiénes meten presos les da un ataque... porque ahí se darían cuenta por qué delitos están detenidos... cuando el juez ordena una detención no ve al imputado, lo notifica y nada más... Si estuviste en la comisaría lo pensás veinte veces antes de tener a alguien”.

Nos cuenta una jueza de tribunal oral:

“Yo estoy acá desde el año ochenta y tanto, en este Juzgado. En un mal momento, de mucho trabajo... he llegado a tener presos sin sentencia (con prisión preventiva dictada), unas 20 causas, tener 25 ya era un desastre... Generalmente, en buenas épocas, uno llegaba al turno siguiente (seis meses después), con casi todos los detenidos con sentencia de primera instancia, o como mínimo las $\frac{3}{4}$ partes. Te quedaban de arrastre 5 o 6 causas, más las del (nuevo) turno. Esto era lo normal. Si yo pido ahora la lista de detenidos sin sentencia del tribunal, vienen diez hojas. Tengo como 200 causas con presos. La broma en el tribunal es que en la carátula en vez de ponerle PRESO vamos a poner LIBERADO... Yo tengo 1.400 causas y moneditas, y más de 200 causas con detenido y sin sentencia. La reforma es muy mala y la respuesta jurisdiccional ha sido muy pobre.”

Un dato particular de la jurisdicción es que al poco tiempo de la reforma los jueces reaccionaron en oposición a la ley, aunque luego se alinearon frente a la decisión casi unánime de la Cámara, en sentido contrario.

Ahora bien, la actitud de los fiscales en los departamentos judiciales de Lomas de Zamora y San Isidro parece coincidir en que ellos piden la prisión preventiva del imputado en todos los casos en que es formalmente viable, apelan las denegatorias, se oponen a la concesión de una excarcelación y apelan las concesiones como regla, más allá de los fundamentos de las decisiones judiciales.¹⁰⁷

Por otra parte, y nuevamente, más allá de las cifras, la percepción de algunos funcionarios del Departamento Judicial de San Martín es distinta: “el tema funciona bastante bien... casi todas las pulseras electrónicas son de San Martín”.

Y se agrega: “Acá... la reforma Ruckauf nunca rigió. Los propios jueces de garantía, los tres, la declararon inconstitucional... y las Cámaras también ratificaron lo que dijeron los jueces. No sobre el fondo, sino que rechazaron los recursos por cuestiones de forma y fue una manera elegante de no introducirse en la cuestión”.

En este sentido, pareciera que la actitud de los fiscales es distinta a la de los otros departamentos. No piden automáticamente al juez de garantías que les

¹⁰⁷ “Acá tenemos gente presa por robar un Pockemon en el supermercado”, nos comentó un defensor. “¿Es real eso?” “Sí, una chica con muchísimos antecedentes, hurtó una Pockebola, o algo así. Inclusive estaba amamantando un nene. Terminaron ella y el nene en la comisaría, 6, 7 meses. No había manera de hacerle entender al fiscal. Me decía que la chica tenía cuatrocientos millones de antecedentes... Y a mí qué me importa... ¿Sos conciente de cuál es el hecho? Esto ni siquiera es delito... ¿Cuánto costó la pockebola esa? ¿50 centavos? Ni siquiera por el costo... Cuánto cuesta tu causa, sea por los papeles, el tiempo, tu sueldo, el mío, los sueldos de la policía. A ver, al intendente no lo fuiste a buscar. A los del supermercado no se los investiga para ver si hacen dumping, si contrabandean, si evaden impuestos...”

conceda una prisión preventiva, ni apelan sistemáticamente las concesiones de excarcelación. A su vez, se observa que asumen la obligación de hacer las visitas a los lugares de detención.

4.2.6. La prisión preventiva y su incidencia en el proceso

4.2.6.1. LA PRISIÓN PREVENTIVA Y LA POLICÍA

La generalización de la prisión preventiva, asociada, como se verá más adelante, al largo período entre la detención y el juicio, ha colaborado para que los funcionarios policiales sigan considerando la resolución del caso alrededor de su confirmación. El hecho de que el detenido quede en prisión preventiva es suficiente para entender que el caso ha sido “exitoso”. En las entrevistas mantenidas con funcionarios policiales no aparece cálculo alguno acerca de la validez de la prueba obtenida para el juicio o la condena.

Ello, asociado a que la mayoría de los imputados han sido detenidos en flagrancia, parece hacer innecesaria la investigación. Es posible que esto explique que los funcionarios del Ministerio Público coincidan en señalar que gran parte de las IPPs se investigan con agentes de las policías de seguridad y no de las direcciones departamentales de investigación.

4.2.6.2. LA INVESTIGACIÓN FISCAL

La generalización de la prisión preventiva ha influido en el modo en que se ha estandarizado parte del procedimiento de investigación. El grueso de detenciones es en flagrancia, lo que justifica la detención y luego la solicitud de la prisión preventiva. Una vez obtenida la prisión, no se realizan mayores medidas de investigación,¹⁰⁸ excepto alguna declaración testimonial. Tan así es que con la prisión preventiva se pide el requerimiento de elevación.

Sin embargo, en este caso, se observa que tanto los defensores como los fiscales de juicio sostienen que las causas llegan sin una investigación suficiente y que la prueba no alcanza para una condena. La causa no abandona el nivel de prueba que tenía para el dictado de la prisión preventiva. En este sentido, hemos visto varios casos donde el fiscal de juicio desiste de la acción en la misma audiencia de debate.¹⁰⁹

¹⁰⁸ “Los fiscales una vez que recolectan pruebas para pedir la prisión preventiva no investigan más; ésta es la prueba con la que se sostiene la acusación”, dice un defensor.

¹⁰⁹ Nos comenta un fiscal de juicio: “... los fiscales de instrucción tienen un interés particular en que la causa llegue a juicio. No importa que no tenga mucha prueba. Los fiscales de juicio, en cambio, se manejan con más objetividad y si tienen que desistir, desisten”. Agrega: “Me parece que esto tiene que ver con el hecho de que la instrucción esté a cargo de una de las partes, con lo cual no se le puede pedir mucha objetividad...” “Hay muchos casos en que el detenido lo estuvo por casi dos años y luego en el juicio es absuelto o directamente el fiscal desiste de la acusación... en es-

Esta generalización parece, asimismo, ser un factor fundamental a la hora de definir la prioridad que se asigna a cada investigación.

Si las causas con personas detenidas ya eran una clara prioridad en las rutinas judiciales, la generalización de la prisión preventiva (asociada usualmente a los casos de flagrancia) ha reducido el espacio de cualquier otro criterio para priorizar casos y se transformó ya no sólo en el principal, sino casi en el único criterio del principio de oportunidad tácito vigente en los tribunales.

Los fiscales de los tres departamentos coincidieron en destacar que entre turno y turno básicamente investigan las causas con personas privadas de la libertad. Con ello consiguen tener casi finalizadas estas investigaciones “con detenidos” antes del comienzo del nuevo turno. Las otras causas corren la suerte de causas accesorias y dada la escasez de recursos son causas a las que se dedica poca atención.

4.2.6.3. INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA DEFENSA

Esta generalización no sólo perjudica al imputado por la privación de la libertad y las condiciones en las que se encuentra, sino que también limita la efectividad de su defensa. Según las entrevistas mantenidas con defensores y jueces pareciera que otra de las consecuencias del aumento de la prisión preventiva ha sido una reducción de las estrategias a las que puede recurrir la defensa. Esto ha producido paradójicamente que el factor tiempo que afectaba al fiscal en el armado de su caso por los plazos de la instrucción, se haya corrido hacia el defensor que debe evaluar en cada momento que cada cosa que hace implica que su defendido estará más tiempo en prisión preventiva, con lo cual, prefiere que el caso se eleve rápido a juicio.

Según una jueza de tribunal oral, la estrategia de los defensores ha pasado a ser que se “termine la IPP” y la causa llegue “rápido” a juicio, para cambiar de tribunal, tener la posibilidad de abreviar, discutir la calificación o llegar al juicio y ver qué resultado se obtiene.

Al mismo tiempo, según un fiscal de San Martín “... los defensores prefieren apurar el proceso, porque si la prisión preventiva viene confirmada de Cámara, los tribunales orales leen el expediente y ya está perdido”.

A su vez, dado que muchos fiscales piden la prisión preventiva con el requerimiento de elevación, los defensores prefieren consentir la prisión preventiva y discutir en la oposición a la elevación la calificación jurídica que permita una excarcelación.

tos casos ameritaría demandar al Estado pero en general no se hace porque los imputados tienen poca conciencia de sus derechos y piensan que dentro de todo ‘la sacan barata’, más cuando saben que efectivamente cometieron el delito”.

Por otra parte, los jueces en departamentos como San Isidro coincidieron en destacar que el trabajo diario de la defensa no contiene una referencia concreta al caso, lo que dificulta la consideración de los elementos que impedirían la aplicación de la medida. Se trabaja con planchas, “cliché contra cliché”. No hay un diálogo procesal sobre el caso sino una respuesta burocrática.

De algunas entrevistas surgió que los defensores oficiales que tienen como práctica discutir, entre otras cuestiones, las prisiones preventivas son tachados de “garantistas”. Esta percepción sobre el defensor parece repercutir negativamente en la defensa del imputado.¹¹⁰ En varias entrevistas también fue mencionado que asociada a la prisión preventiva existe una idea de “disciplinamiento”¹¹¹ de los defensores. Esta situación resulta muy complicada para el ejercicio de su función, en tanto el interés que deben hacer primar es el del defendido.

4.2.6.4. LA FUNCIÓN DE GARANTÍA DE LOS JUECES

Uno de los factores que esta generalización denuncia en mayor medida es la distorsión de la función de garantía de los jueces, independientemente de que, como ya se señaló, ésta se ha visto muy afectada por otros factores, como la formalización de la investigación penal preparatoria.

En referencia a la actitud de los jueces, se puede advertir lo siguiente: por un lado, algunos sostienen que resultan necesarias reformas a la ley para poder actuar en forma distinta; otros afirman que existen herramientas como las medidas alternativas a la prisión preventiva, que pueden ser dispuestas de oficio y no están limitadas por las escalas penales; y otros han optado por dictar la inconstitucionalidad de las reglas de prisión preventiva.¹¹² Sin embargo, más allá de esto, lo que se ha notado es que el espacio para discutir la prisión preventiva, así como otras medidas para asegurar el desarrollo del proceso, ha quedado reducido a expresiones mínimas.

Un ejemplo de ello es la falta de control o seguimiento de las medidas de coerción dispuestas. En este sentido, dado que las audiencias están muy retrasadas, si la prisión preventiva se decide durante los primeros quince días de la

¹¹⁰ Es común el comentario acerca de que a tal o cual defensor, el juez o la Cámara le rechaza todo por ser molesto y que otros, considerados “amigos”, obtienen resultados más convenientes para la defensa.

¹¹¹ La idea surgió con mayor claridad en Lomas de Zamora, tanto respecto de los defensores como de los jueces de garantías.

¹¹² Una excepción, entre otros pocos casos, es el del Juzgado de Garantías N° 2 de San Martín que resolvió oficiosamente “pasar a despacho” todas las causas de ese juzgado con personas detenidas en el ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense, con el objeto de agotar las posibilidades legales de recurrir a medidas alternativas, como consecuencia de una visita al penal de Olmos (Unidad N° 1 del SPB) en la que fueron constatadas condiciones de detención calificadas de insostenibles. Citado en el Informe Anual del CELS, 2002-2003, pp. 284.

investigación, hay un tiempo muy largo en el que podrían discutirse las modificaciones de las condiciones de detención por las que se dictó la prisión preventiva.

“La prisión preventiva es una decisión dentro del proceso pero después sigue la investigación. Se supone que se produce prueba hasta que se llega al juicio oral y como al juicio oral se llega después de dos años, a veces, se producen modificaciones respecto de la prueba después. Pero se supone que la prisión preventiva quedó firme y que ya no se modifica. En general, el defensor no lo pide. Y si lo pide es difícil que se lo den porque se dice que no es ni una morigeradora, ni una alternativa, ni una excarcelación”. Es decir, “... no se interpreta bien el instituto: la caída de cualquiera de las tres condiciones que existen para dictar la prisión preventiva, da lugar al cese. Pero no se está usando. Por eso se está volviendo a usar el hábeas corpus como recurso ante la prisión preventiva, que en realidad funciona igual. Se puede interponer en cualquier momento después de que se imponga”.

La cuestión es que dictada la prisión preventiva, aunque se produzca prueba, si esa prueba no se puede hacer valer en ningún momento, pierde sentido a estos efectos y sólo queda ir al juicio a discutirla. Para algunos, esto se solucionarían si en cualquier momento se pudiera recurrir a la Cámara.¹¹³

De las entrevistas surge que el trabajo de las Cámaras de Apelaciones es básicamente la resolución de cuestiones que están relacionadas con prisión preventiva, excarcelaciones y requerimientos de elevación a juicio. En este sentido, como ya notamos, el papel que cumplen es determinante para definir la tendencia de la jurisdicción.¹¹⁴

Por ejemplo, en departamentos judiciales como San Isidro, donde las salas tienen posturas diferentes respecto de la ley 12.405,¹¹⁵ el trabajo de las instancias inferiores no es uniforme. Los defensores ven la posibilidad, al menos, de que la decisión sea revisada. Por el contrario, en una jurisdicción como la de Lomas de Zamora donde no hay distinciones y la Cámara rechaza los pedidos de excarcelación o las apelaciones a la prisión preventiva en forma automática, el resultado es la consolidación de estas prácticas.

¹¹³ En el proyecto de reforma que se está discutiendo actualmente, una de las propuestas centrales es oralizar la prisión preventiva, a pedido del defensor o del imputado, y dejar como herramienta de control el hábeas corpus ante la Cámara, en cualquier momento, para discutir el mérito de la prueba y no sólo las cuestiones de coerción. De este modo, se tiende a revisar las prisiones preventivas en el instante y se genera un control constante. Como existe un control constante se le daría más valor a que se aporte prueba después de dictada la medida.

¹¹⁴ Se declaró la inconstitucionalidad de la ley en el Departamento Judicial de San Martín y, existieron algunas decisiones de las Salas I y III de la Cámara de San Isidro (causa 18.273, sala III, causa 18.169, sala III, del 26/12/02; causa 17.135, sala III, del 4/7/02).

¹¹⁵ Véase, en este sentido, la nota 102.

4.2.7. Las estrategias de trabajo de la defensa pública

Los problemas básicos con los que tiene que lidiar la defensa en la etapa de investigación parecen ser dos. Por una parte, las limitaciones para discutir la prueba y las medidas de coerción sobre el imputado, en un sistema escrito, y con una legislación y unos magistrados que dejan estrecho margen a la discusión sobre la procedencia o no de la prisión preventiva. En segundo lugar, la generalización de situaciones de violencia sobre los imputados y la incapacidad de los otros actores del sistema de dar una respuesta adecuada a este problema.

Algo que surgió de las entrevistas es que para muchos defensores la posición frente a uno de esos campos trae consecuencias en el otro, por lo cual un trabajo efectivo en los dos ámbitos aparece a primera vista como contradictorio.

Funcionarios judiciales opinaban sobre un defensor: “es amigo de todos, lo respetan. En realidad es el más efectivo. Le regalan absoluciones, abrevia por chauchas y palitos, si están en duda se lo dan a favor. A veces el fiscal desiste”.

Un funcionario que trabaja en una defensoría nos presentaba el siguiente panorama interno sobre el tema de la actitud de la defensa frente a los apremios:

“Si se es muy garantista es muy difícil mantener el ritmo de trabajo, y además ocuparse de los casos de apremios ilegales y presentarse como particular damnificado con el imputado que denuncia haber sido víctima de tal delito. Hay como un estereotipo interno (entre los defensores) que dice que por un lado están los que no dan ninguna cabida a este tipo de cosas, otros que si bien prestan un poco más de atención no están constantemente denunciando ni toman posturas como la de acompañar como particular damnificado, y algunos que sí lo hacen y son catalogados directamente como extremistas.”

Otro defensor sostiene:

“Algunos defensores oficiales han demostrado un gran activismo y vocación de denuncia ante los casos de violencia institucional, torturas y apremios ilegales que han llegado a sus despachos. En algunos casos, los defensores han encarado por su cuenta la realización de investigaciones puntuales para conocer y denunciar la magnitud del problema. Sin embargo, esto no se tradujo en una política institucional, y quedó más bien en hechos puntuales que colocaron a los defensores denunciantes en lugares de gran vulnerabilidad no sólo ante las amenazas de las fuerzas de seguridad denunciadas sino también en el interior de la estructura de la defensa pública, siendo estigmatizados y señalados como ‘revoltosos’.”

Es claro también que la defensa sufre de varios de los problemas de la tradición de un sistema escrito. Varios entrevistados consideraron que si las fiscalías son débiles y rituales en la justificación de los presupuestos para la aplicación de la prisión preventiva u alguna otra medida, los escritos de la defensa no

superan esa situación. Un juez de cámara de San Isidro grafica esta situación expresando que “se trata de un cliché contra otro cliché”.

Una de las líneas que la defensa no ha desarrollado, en todas las posibilidades permitidas por la ley, es la facultad de realizar sus propias medidas de prueba y contar con investigadores y peritos para ello. Tanto de las observaciones de juicios como de las entrevistas realizadas surge que los defensores, en general, se adhieren a las pruebas presentadas y producidas por la fiscalía, no aportan prueba propia, y adoptan una actitud replegada y atenta solamente a las posibles nulidades y/o errores cometidos por la acusación. En este sentido, algunos defensores sostienen que los intentos de avanzar en esta línea han sido resistidos por jueces y fiscales.

Un defensor oficial de San Isidro expresa que la Defensoría General no tiene recursos para realizar una investigación por su cuenta. La Defensoría General cuenta con una asistente social y un médico que hacen los informes que ellos les requieren. La asistente social hace los informes socioambientales. En general éstos son mejores que los de la policía porque ésta se limita a constatar las condiciones de la casa y cómo está calificado el imputado en el vecindario; se trata de policías que no están capacitados porque son los mismos que deben estar en la calle realizando tareas de seguridad. A pesar de ello, no se recurre a los recursos de la Fiscalía General, conforme lo autoriza la ley.

Sin embargo, el fortalecimiento de la defensa pública para desarrollar medidas de prueba parece estratégico si se tiene en cuenta que el debate judicial gira alrededor de la aplicación de una medida de coerción y que, además, entre el momento de elevación a juicio y la audiencia del debate transcurre el lapso más prolongado del proceso. Por ello es importante la presentación de pruebas oportunas en la etapa de investigación para señalar la debilidad del caso de la fiscalía. A su vez, un avance en la capacidad pericial de la defensa es un instrumento que puede ser utilizado tanto en la protección de la integridad física de los imputados como en las pruebas necesarias para una defensa efectiva, sin poner ambas cuestiones en contradicción.

Como dijimos, una de las iniciativas en relación con la violencia policial fue la implementación del Banco de Datos de denuncias de malos tratos y torturas por parte de la Defensoría de Casación. En San Martín, por ejemplo, a partir de una orden del defensor general, cuando se hacen las entrevistas previas con los detenidos se les cuenta de la existencia del banco de datos y se les pregunta si fueron torturados, apremiados o vejados de algún modo. En caso de que la respuesta sea afirmativa, los defensores deben preguntar si desean hacer una denuncia. Sin embargo, en la mayoría de los casos la respuesta es negativa. Entonces se les pregunta si se oponen a que esa información quede guardada de manera confidencial en la defensoría. Un defensor explica que en los penales se sigue torturando a los detenidos, pero sostiene que en las comisarías, en ge-

neral, la enorme cantidad de hechos de violencia tienen lugar al momento de la detención. En caso de que el defendido decida hacer una denuncia, el banco de datos sirve también como prueba. Fundamentalmente, el banco ha permitido poner en evidencia la existencia de torturas y malos tratos, en forma independiente de las causas judiciales en trámite.

4.3. La etapa intermedia y el juicio oral

Una vez radicada la causa en el tribunal oral, comienzan lo que el código denomina “los actos preliminares”. Esto es, la notificación a las partes, la citación a juicio para interponer recusaciones y ofrecer prueba. A su vez, se convoca a una audiencia de preparación del debate, en la que se discute, en teoría, la prueba ofrecida, la validez de los actos de la IPP y posibles nulidades; la procedencia formal de la suspensión del juicio a prueba y del juicio abreviado. Por otra parte, allí se decide si se requiere una instrucción suplementaria.

Es preciso poner de relieve que, en el trámite de estos “actos preliminares”, el mismo tribunal que hace el juicio es el que resuelve las distintas cuestiones que se presenten. En este sentido, más allá de las distorsiones que se dan en la práctica, desde el punto de vista normativo el Código Procesal actual tiene graves falencias en esta etapa. No sólo regula una “etapa intermedia” en la que el control de la investigación la hace un juez de garantías, una cámara de apelaciones y un tribunal oral, sino que tiene graves defectos de imparcialidad.

A su vez, sin perjuicio de la crítica normativa, aunque la descripción del trámite no parece referirse a un proceso complejo, de la observación realizada surge que esta etapa puede prolongarse bastante en el tiempo. Este dato emerge del análisis de los plazos del trámite del expediente y también de las entrevistas realizadas a funcionarios.

Los expedientes analizados, todos ellos del fuero criminal, muestran que existe un lapso promedio de catorce meses entre el auto de elevación a juicio y la realización de la audiencia de debate, para los casos de delitos flagrantes. En los casos de no flagrancia, el lapso promedio asciende a quince meses.

Con referencia al tema de la tardanza de los expedientes en completar su camino hacia el juicio oral, un juez de la Cámara de Garantías nos expuso el siguiente panorama: “Con la reforma procesal no se han acelerado los procesos y además se han hecho más engorrosos, porque se sumaron sujetos procesales. Esta incorporación desordenó lo que eran los cánones anteriores, que eran malos, pero ordenados. Había un juez de instrucción y una Cámara que hacían todo. Estaba todo muy aceitado, muy ordenado, estandarizado. De todos modos había muchas causas y se dictaban muchos sobreseimientos provisorios. Pero ahora todo es más complejo, hay muchos sujetos procesales y eso produce que sean más lentos los procesos”.

La existencia de un juez de garantías que controla el proceso y una Cámara de Garantías que controla lo que hace el juez, con un sistema complejo de recursos como se verá más adelante, aparece en principio como una situación que puede llegar a derivar en superposición de funciones, o al menos en una organización jerárquica que dificulte el proceso.¹¹⁶

Asimismo, algunos funcionarios han hecho mención a que los tiempos muertos de las causas en las que se presentan apelaciones tienen que ver con que hay demasiados recursos, tienen un esquema vertical dentro de la etapa de investigación, lo que hace pesado el trámite, y a la vez cada recurso tiene un procedimiento muy engorroso. Un juez de Cámara de Garantías nos comentaba que “la instancia oral en la Cámara no está funcionando: de cada diez recursos interpuestos hay una audiencia que se realiza, pero igual tienen que hacerse las notificaciones a todas las partes. En cada causa puede haber hasta diez recursos, a veces llegan hasta tres recursos juntos en una misma causa”.

A partir de los datos relevados puede decirse que, para cada expediente, el tiempo que pasa entre la fecha del auto de elevación a juicio (artículo 337, CPP) y la fecha de realización del juicio oral se reparte entre el tiempo que pasa en la Cámara de Garantías para la resolución de las apelaciones y el tiempo que pasa en el tribunal esperando su turno para ser debatido. Si, como ya se expuso, el tiempo promedio que pasa un expediente en esta situación intermedia es de entre catorce y quince meses, puede decirse que es probable que en ese lapso el expediente pase un promedio de seis meses en la Cámara (lapso que coincide con las estimaciones de los funcionarios consultados) y un promedio de ocho meses en el tribunal oral hasta la realización del juicio.

4.3.1. Los plazos

Una vez elevada la causa a juicio, mediante sorteo se le asigna un tribunal oral o un juzgado correccional, según corresponda,¹¹⁷ y se abre la etapa del juicio propiamente dicha. Como vimos en el apartado anterior, el lapso promedio que transcurre entre el auto de elevación a juicio y la realización efectiva de la audiencia es de un año y dos meses.

Si dejamos de lado el tiempo que se estima ha pasado el expediente en la Cámara de Apelaciones, a la espera de la resolución de la oposición del defensor a la elevación a juicio y los demás recursos posibles de ser interpuestos en

¹¹⁶ Esto se repite en el escalón superior, ya que también hay dos instancias casatorias: la Cámara de Casación y la Suprema Corte de Justicia. Según expuso un juez entrevistado, “en los dos lados se revisa lo mismo y además no hay jurisprudencia porque lo que dice el tribunal de Casación puede ser contradicho por la Corte”. Esto hace que pocos casos alcancen una sentencia firme.

¹¹⁷ Son de competencia correccional los casos de delitos con pena prevista de tres años de prisión o menos, en tanto son de competencia criminal los delitos con una pena prevista de más de tres años de prisión.

esa etapa¹¹⁸ —que según algunos funcionarios va de cuatro a seis meses—, resta analizar aquí el tiempo que va desde que el expediente llega efectivamente al tribunal o juzgado que ha resultado sorteado hasta la efectiva realización de la audiencia de juicio, y que podría estimarse entre ocho y diez meses.

4.3.2. La organización

4.3.2.1. PROBLEMAS DE AGENDA

Las descripciones coinciden: al poco tiempo de la implementación del nuevo código empezó a percibirse una gran sobrecarga de trabajo y un marcado atraso en la fijación de las audiencias de juicio. Muchos de los funcionarios entrevistados atribuyen gran parte de la responsabilidad por el atraso a la cantidad de audiencias preliminares fijadas (aunque muchas no realizadas) y a los problemas para coordinar las agendas de las partes.

Sea como fuere, lo cierto es que dos años después de la implementación de la reforma algunos tribunales estaban fijando audiencia de juicio para un año después de recibido el expediente, desvirtuando de este modo uno de los principales objetivos de la reforma: dar celeridad a los procesos y resolver la situación de retardo de justicia preexistente.

Asimismo, de la muestra tomada en el Departamento Judicial de San Isidro entre los días 8 de septiembre y 10 de octubre de 2003 surge que durante las cinco semanas del relevamiento hubo 91 audiencias de juicio fijadas para juicios criminales y correccionales. El 43% de ellas (39) se realizaron; el 31% terminó en juicio abreviado con acuerdo presentado el mismo día de la audiencia, mientras que el 26% restante se suspendió por distintos motivos.

El fuero criminal tenía 53 audiencias en agenda. Si se tiene en cuenta que los tribunales orales son seis y que el período comprendía 25 días hábiles, cada tribunal había fijado para ese mes¹¹⁹ un promedio de nueve audiencias, es decir dos audiencias por semana.

El fuero correccional, por su parte, tenía 38 audiencias en agenda. Los juzgados en funcionamiento eran en ese momento cuatro, lo que exactamente da un promedio igual al fuero criminal: el promedio mensual es de nueve audiencias por juzgado, es decir, dos audiencias por semana en cada juzgado.

En el fuero criminal, de las 53 audiencias fijadas sólo un 28% (15) llegó a realizarse; el 44% (23) se abrevió, y el 28% restante se suspendió por distintos

¹¹⁸ Un funcionario nos comentó que por lo general el fiscal presenta conjuntamente el pedido de prisión preventiva y el requerimiento de elevación a juicio. Para un análisis pormenorizado de esto, véase capítulo sobre “Prisión preventiva”.

¹¹⁹ Estamos tomando un mes particularmente largo, de cinco semanas, pero ello no distorsiona el razonamiento.

motivos. En el fuero correccional, de las 38 audiencias en agenda se realizó el 63%, mientras que sólo el 13% se abrevió y el 24% restante se suspendió.

Las causas de suspensión observadas son variadas. El 41% de las audiencias suspendidas lo fueron por ausencia de alguna de las partes procesales o piezas clave del juicio (fiscal, defensor público, defensor privado, juez, imputado, testigo o víctima). Un 17% se suspendió por cuestiones de procedimiento y otro 17%, porque las partes estaban “en conversaciones para abreviar” (sic). El 4% (sólo un caso) correspondió a la suspensión de juicio a prueba. En el 21% restante, el dato no pudo ser relevado.

4.3.2.2. FISCALES Y DEFENSORES FIJOS VERSUS MÓVILES

Frente a esta situación, ha emergido una corriente de opinión muy fuerte dentro del sistema judicial que impulsa la asignación de fiscal y defensor fijos por cada tribunal. Esto, además, ha sido llevado a la práctica en algunos distritos como Lomas de Zamora y San Isidro, con resultados dispares.

En el caso de Lomas de Zamora, por un acuerdo entre el fiscal general y el defensor general, a mediados de 2003 se asignó un fiscal y un defensor por cada tribunal. Los funcionarios entrevistados coincidieron en que aquel problema del gran atraso en la realización de juicios, que arrastraron desde la implementación de la reforma y hasta el año pasado, pudo ser resuelto gracias a esta modificación fundamental.

Esta decisión —según testimonian los entrevistados— permitió reorganizar la agenda porque pudieron implementar un sistema de lectura previa de los expedientes por todas las partes. Según ellos, esto permite evitar la fijación de audiencias preliminares en casos en que ya se sabe que no se va a hacer, con lo cual se logra un mejor manejo de la agenda, evitando sobrecargarla con audiencias de realización incierta.

En el caso del Departamento Judicial de San Isidro, los tribunales también funcionan con fiscal y defensor fijo. La observación realizada mostró que los tribunales y juzgados fijan como máximo dos juicios por semana —algunos sólo fijan uno—, y que hay una alta tasa de suspensión de audiencias de juicio. En general, los tribunales ya están fijando audiencias para marzo del año próximo.

El caso del Departamento Judicial de San Martín es diferente. A pesar de que algunos jueces de tribunal oral consideran que sería una medida deseable, ni el fiscal general ni el defensor general están dispuestos a designar un fiscal y un defensor fijo por tribunal. La negativa se funda en que consideran que los efectos negativos de esa medida serían mucho mayores que sus efectos positivos.

En primer lugar, porque un sistema así quiebra la unidad tanto de la investigación como de la defensa: el fiscal que hace la IPP no coincide en la mayoría de los casos con el que actúa en el juicio, y lo mismo pasa con la defensa. Ello, según esta visión, quita efectividad al desempeño en el juicio.

En segundo término, se ve como negativo el acostumbramiento y la previsibilidad que resultan de un sistema semejante. Al trabajar siempre los mismos funcionarios, juntos, al poco tiempo se conocen tanto que saben qué va a plantear cada uno, cómo va a reaccionar, qué va a resolver, y eso redundando en perjuicio del debate oral, donde va perdiendo fuerza la argumentación. Este efecto negativo es reconocido aun por los partidarios de la aplicación de este sistema.

El punto a discutir, sobre todo comparando las experiencias de San Isidro y Lomas de Zamora con San Martín, es el tema de las relaciones jerárquicas y la forma en que cada una de las partes queda posicionada con respecto al tribunal: una defensa pasible de ser sancionada por no llegar a una audiencia, sin posibilidad de descargo, es sin duda una defensa débil. Pero la solución no pasa por evitar el “enojo” de los jueces poniendo un defensor fijo.

4.3.2.3. LA AUDIENCIA PRELIMINAR

Esta audiencia, que, como vimos, sería la audiencia de preparación del juicio y podría considerarse parte integrante de la etapa intermedia, está regulada en el artículo 338 y está ubicada sistemáticamente en el libro tercero del CPP, denominado “Juicios”. Esto ha llevado a que una interpretación amplia de la doctrina y los operadores judiciales consideren que por esta razón debe registrarse por los principios de oralidad y publicidad.

Sin embargo, muchos tribunales orales interpretan que puede hacerse en forma escrita y algunos funcionarios hasta la consideran prácticamente una pérdida de tiempo. Alegan que al poco tiempo de la implementación de la reforma estas audiencias se transformaron en algo burocrático y previsible, y que se discuten cuestiones técnicas que bien pueden hacerse por escrito. Este punto es una muestra bastante vívida de la tendencia a volver sobre el procedimiento escrito ante la eventualidad de que el trámite aparezca poco útil, o que cause problemas de tiempo o agenda. En principio parecería también una consecuencia de este desdibujamiento de la etapa intermedia que el código bonaerense contiene.

Es una realidad que esta audiencia genera atrasos, lo que se propone es desvirtuar o eliminar la audiencia y no modificar sus formas de organización.

4.3.2.4. LA SECRETARÍA DE GESTIÓN

En general, la Secretaría de Gestión que depende de la Cámara de Garantías departamental es la que se ocupa de hacer los sorteos para designar los tribunales en los que se radican las causas que se elevan a juicio y organiza las salas para los tribunales orales y los correccionales. Pero en general, no tiene ninguna otra tarea administrativa sobre el trabajo de los tribunales orales.

En Lomas de Zamora, sin embargo, hubo un intento de centralizar en la Secretaría de Gestión la tarea de fijar las audiencias y coordinar las agendas de

las partes para garantizar la realización de las audiencias de juicio. La experiencia no funcionó bien, sobre todo porque no se previó una tecnología adecuada para la tarea: no tenían un programa de computación para realizar el trabajo, se hacía a mano, y mostró un bajo grado de eficiencia a causa de ello. Finalmente, ante las dificultades, se optó por quitarle a la Secretaría de Gestión esta tarea.

Una jueza de tribunal oral de Lomas de Zamora nos comentó:

“Nosotros teníamos una Secretaría de Gestión, que si bien no cumplía todo su rol, por ahí podía coordinar la agenda de las partes. En realidad, si esto hubiera funcionado bien, a mí me sacaba un montón de trabajo y nosotros podríamos haber seguido con multiplicidad de fiscales, de defensores. Uno de los problemas centrales era éste: ‘el que fija la audiencia es el juez’, planteaban algunos, como si fuera un principio inamovible. Solución: la Secretaría de Gestión —que funcionaba mal, eso es cierto, porque no tenía un programita que le permitiera hacer más ágil todo esto y terminaban buscando la fecha a mano y había problemas de superposición y demás— dejó de funcionar. Funcionó desde 1999 hasta el 2000 o 2001. En realidad todo se hubiera arreglado con un buen programa que permitiera resolver esto. Esta secretaría no dependía de los tribunales sino de la Presidencia de la Cámara de Apelaciones. Y ahí se produjo además un tema de competencias y jerarquías. La Cámara, en realidad, no tiene superintendencia sobre los tribunales orales pero también es cierto que la provincia de Buenos Aires es la única donde el juez de tribunal tiene la misma jerarquía que el juez de primera instancia, y esto ha sido muy difícil de manejar en general. Yo estoy convencida de que tenemos que separar la parte administrativa. Es un trabajo muy desgastante. Juntar a las partes para hacer una audiencia preliminar, en el viejo momento donde teníamos tantos defensores, tantos fiscales, era una cosa... a las partes y al tribunal, yo le decía siempre a la secretaria del juzgado, al primero que llega hay que encerrarlo en el baño aunque sea yo, porque todos hacíamos lo mismo, llegábamos y decíamos ‘ah, ¿no hay nadie? Vuelvo en un rato’. Si yo tengo un organismo administrativo que esto se maneje desde ahí. Igual de todas formas ahora con el fiscal y el defensor por tribunal, como el diálogo es distinto, es más fácil. En general se ponen de acuerdo las partes a qué hora vienen, vienen juntas, es más sencillo. Igual se pelean en el juicio, digamos esta relación de más confianza no ha hecho que se diluya el combate entre las partes en el juicio, que era un miedo mío al principio. Pero funciona.”

4.3.3. *El peso de la prisión preventiva*

En esta etapa del proceso se puede observar una influencia notoria de la prisión preventiva, ya sea en los trámites como en las decisiones de los actores. Nos comentaba un juez:

“El problema es que si existe deficiencia de prueba, en el tribunal oral no se decide nada porque con la prisión preventiva se entra en la negociación del juicio abre-

viado y con el juicio abreviado se termina decidiendo sobre la base de la prisión preventiva que tenía. Están coaccionados por esa decisión que es una cuasi sentencia. Y si deciden ir a juicio oral pueden pasar dos o tres años. Entonces la prisión preventiva toma un papel central en el procedimiento: es el piso de la negociación para el fiscal.”

Esto parece estar determinado por la enorme demora entre la audiencia preliminar y la celebración del debate.

Una jueza de tribunal oral nos comentó que intentaron solucionar estas distorsiones con este sistema interno:

“Cuando llegan las causas los empleados me pasan a mí o a los otros jueces del tribunal una copia de la carátula de los que están detenidos. Miramos la causa y entonces vemos si se lo excarcela o no. La carátula puede venir como un robo con arma y entonces decís ‘está bien’. Pero a veces puede venir como un ‘encubrimiento’ o ‘robo simple’, entonces miramos un poquito a ver de qué se trata. Porque lo que nos pasaba antes, cuando hacíamos todas las preliminares, es que le sacaban las esposas, tomabas la audiencia y decías: ‘es un robo sin nada, debe tener un montón de antecedentes’. Ibas a la planilla y no tenía nada. Era un desastre. Entonces empezamos a mirar [la causa] cuando la radicamos. La miran también un poco los chicos [los empleados], se fijan si tiene antecedentes o no, por la carátula, más o menos ellos conocen la jurisprudencia del tribunal, qué es un robo en poblado y en banda y qué no lo es para nosotros, a veces vienen con ‘robo con arma’ pero resulta que el arma no está, y también conociendo la jurisprudencia del tribunal saben si puede salir o no.”

A su vez, una situación común, por lo menos, en el Departamento Judicial de Lomas de Zamora es decretar la libertad del imputado con la misma sentencia condenatoria, porque en casi todos los casos el imputado pasó el tiempo de la condena en prisión preventiva.

4.3.4. *El juicio abreviado*

4.3.4.1. ASPECTOS NORMATIVOS

Los delitos que admiten juicio abreviado son aquellos que no tienen prevista pena privativa de libertad (multa o inhabilitación) o que tienen prevista una inferior a ocho años. Pueden proponerlo tanto el fiscal como el imputado y su defensa técnica.

La conformidad de todos los actores debe darse tanto con la pena propuesta como con la calificación del delito. En el ordenamiento procesal penal bonaerense no está previsto el acuerdo respecto de la calificación legal, sino sólo respecto del monto de la pena. Sin embargo, se ha podido constatar que, en la

práctica, los operadores del sistema pactan también los cargos, y un entrevistado reconoció que las partes negociaban respecto de aquéllos, sin advertir ninguna contradicción con el texto legal.

La oportunidad para proponer un juicio abreviado varía de acuerdo con la parte que lo proponga. El agente fiscal puede formular la solicitud en el momento de requerir la elevación a juicio de la causa y hasta el momento en que se le corre traslado a la defensa. En el caso de la defensa, puede hacer la propuesta en la oportunidad de contestar ese traslado. Por otra parte, se prevé la posibilidad de que las partes arriben a un acuerdo de juicio abreviado hasta antes de la fijación de fecha de la audiencia de debate.¹²⁰ Como se verá más adelante, este límite temporal no se respeta en la práctica.

Si el acuerdo se presenta en el momento de la elevación a juicio, una vez formalizado, el juez de garantías lo envía al juez o al tribunal, según corresponda. Éstos pueden desestimarlos, en cuyo caso se sortea otro juez o tribunal para el procedimiento ordinario, sin que la conformidad del imputado pueda valer como prueba en su contra; ni tampoco el requerimiento de pena del fiscal que suscribió el acuerdo pueda vincular al fiscal que intervenga ulteriormente.

4.3.4.2. PROCEDIMIENTO Y PRÁCTICA

Veamos ahora de qué manera se desarrolla un proceso de acuerdo con cómo pudo ser reconstruido en las entrevistas realizadas. Éste es el trámite:

“A veces —relata un defensor— viene un defendido y nos dice que quiere un juicio abreviado y nosotros, por ejemplo, tratamos de convencerlo de que conviene ir a juicio oral porque hay posibilidades de ganarlo. A lo que el defendido replica que puede ser que sea así, pero dado el tiempo que tarda en llegar la fecha del juicio él prefiere abreviar para salir de la cárcel cuanto antes. Entonces el defensor habla con el fiscal oficialmente, le plantea que hay posibilidades de abreviar y le pregunta qué pena propone. Esto se conversa y más o menos llegan a un arreglo entre los dos, el defensor y el fiscal. Después se lo llama al acusado y se le cuentan los resultados de la conversación con el fiscal y la pena que él propone. Si el defendido no tiene objeciones, entonces se hace una presentación conjunta del fiscal, el defensor y el imputado, donde manifiestan su acuerdo. Y luego el tribunal oral, el juez correccional o el juez de garantías, según corresponda —y siempre que admita en el caso la vía abreviada—, habla con el detenido y le pregunta si es conciente de lo que firmó y si está de acuerdo. Esto es obligatorio. No sé si se hace en todos los casos, pero debería hacerse.”

Conviene ahora detenerse en una práctica observada con respecto a los acuerdos abreviados: tanto la investigación en el terreno como las entrevistas a funcionarios determinaron que en muchos casos los acuerdos se presentan el

¹²⁰ Art. 397, CPP, reforma ley 12.059.

mismo día en que está fijada la realización de la audiencia de juicio, a pesar de que esto no está admitido según el ordenamiento procesal. Está absolutamente aceptado que esto es válido.

Desde el punto de vista de la administración de recursos y de organización son muy discutibles las ventajas que esto trae al sistema, más allá de que lo que se expresa es que si el acuerdo beneficia al imputado no hay por qué perjudicarlo: el expediente ya recorrió todo su camino, se invirtieron todos los recursos y energías necesarios para garantizar su llegada al juicio oral, y en ese momento en vez de celebrar la audiencia se abrevia, dejando al tribunal ya constituido y sin ninguna audiencia para tomar ese día.

A su vez, la ventaja que ven los defensores, y al parecer todos los operadores, es que permite descomprimir la cantidad de causas que llegan y dedicarse a las causas importantes.

4.3.4.3. CANTIDAD DE JUICIOS ABREVIADOS

En la actualidad, es difícil acceder al dato general de cuántos casos se abrevian mes a mes en toda la provincia. Las cifras no están centralizadas, o por lo menos no están disponibles al público. Pero pueden ser reconstruidas para realizar una estimación aproximada.

En el Departamento Judicial San Martín, según cifras proporcionadas por la Fiscalía General, en el mes de septiembre de 2003 se abreviaron 52 casos y en octubre, 38. Esto da un promedio mensual estimado de 45 juicios abreviados.

En el Departamento Judicial de Lomas de Zamora, por su parte, nos han proporcionado un dato importante para estimar la cantidad de juicios abreviados. Un tribunal oral tuvo, durante el último año, 133 sentencias de juicio abreviado, lo que da un promedio mensual de doce juicios abreviados por tribunal oral. Los tribunales orales de Lomas de Zamora son diez. Ello significa que, haciendo una proyección, en este departamento judicial hay un promedio de 120 juicios abreviados por mes.

4.3.5. El juicio oral

4.3.5.1. DE LA CANTIDAD Y DURACIÓN

Como queda dicho previamente, según lo informado por los funcionarios entrevistados en los tres distritos judiciales estudiados, se presentan problemas con relación a la agenda de audiencias de juicios, dato que permite estimar que estamos ante un problema de índole general.

Una primera característica es que se fijan muchas más audiencias de las que se toman efectivamente, lo que genera una inflación de la agenda y una baja cantidad de realización de juicios. Por lo general, los tribunales fijan dos audiencias de juicio por semana, y dedican otros dos días de la semana a las au-

diciencias preliminares. Ahora bien, tanto el estudio en el terreno como las entrevistas han mostrado también que existe una marcada tendencia a tornar escritas las audiencias preliminares y que muchas de las audiencias de juicio no se realizan porque las partes presentan acuerdo de juicio abreviado, suspensión de juicio a prueba, o bien por alguna otra causa que impide su realización.

En la muestra analizada, esta situación de suspensión de audiencias de juicio es más marcada en el fuero criminal que en el correccional, ya que en el primero se abrevian muchos más juicios en el momento mismo de la audiencia. Del total de audiencias de juicio agendadas, un 43% se realiza, en tanto que el 57% restante se suspende. Este porcentaje se divide a su vez entre un 31% de juicios que se abrevian en ese momento y un 26% que se suspende por otras causas. Como lo indican estos números, la organización de la agenda de juicios representa un problema importante.

Como factor que explica la cantidad de audiencias fijadas por semana se encuentra el hecho de que para algunos un juicio demanda una atención muy grande y luego hacer la sentencia. No sería posible realizar más de tres juicios por semana porque confundirían las causas, los datos, los hechos, etcétera.

En cuanto a la dinámica de las audiencias de juicio, en términos generales puede decirse que se trata de audiencias cortas, de no más de tres o cuatro horas de duración cada jornada, y por lo general un juicio se termina en el transcurso de una jornada o, en casos excepcionales, duran dos o tres días. Por otra parte, no se observaron suspensiones por más de veinticuatro horas, y el veredicto se da por lo general en el mismo momento, mientras que la sentencia no tarda más de tres días en ser dada a conocer y notificada a las partes.

Las audiencias empiezan tarde: se fijan a las 9 pero comienzan por lo general una o dos horas después. En un tribunal oral de San Isidro, en un juicio con varios días de debate, siempre se citó a las partes a las 9 de la mañana, pero el juicio oral no comenzó nunca antes de las 11. En otro tribunal oral de San Isidro, el relevador llegó a la mesa de entradas a las 10 para observar el juicio que se iba a realizar ese día; los testigos ya habían llegado, y también estaba dentro del tribunal el imputado con su custodia, porque estaba detenido. Sin embargo, el primero de los jueces en llegar lo hizo a las 10:45, el fiscal llegó a las 11:30, y el último de los jueces llegó pasadas las 12. Recién en ese momento pudo comenzar el juicio.

En síntesis, puede decirse que los casos tardan mucho en llegar a juicio, pero cuando llegan son finalizados mediante un trámite corto y sin demasiadas dilaciones.

4.3.5.2. DEL DESARROLLO Y SUS ACTORES

La reforma trajo, sin duda, un fortalecimiento del rol de las partes, y ello se ve simbolizado en el juicio oral. La muestra de juicios observados (tanto los

realizados como los abreviados) presenta esta distribución por tipo de delito: en el fuero criminal, la gran mayoría de los delitos juzgados son robos, en tanto que en el fuero correccional se repite la misma situación con las lesiones culposas producto de accidentes de tránsito.

Para un defensor los casos que más se investigan son los de bagatela. Los fiscales pierden mucho tiempo investigando delitos como amenazas o incumplimientos de deberes de asistencia familiar, que en general son cuestiones privadas que se judicializan. Antes directamente se archivaban pero, como el fiscal general dio la orden a los fiscales de investigar estos delitos, muchas veces los fiscales los investigan y los llevan hasta las últimas instancias (apelan las resoluciones desfavorables). Pero después llegan a juicio y el fiscal desiste porque entiende que no hay pruebas ni vale la pena acusar. Los delitos complejos casi no llegan.

Si tomamos el total de los juicios criminales y correccionales analizados (incluye sólo los realizados por trámite ordinario), tenemos que el 47% fueron condenas, el 42% fueron absoluciones, en tanto que en un caso (3%) el juez se declaró incompetente para entender en el caso.

Hay sin embargo una variación significativa de este dato según el fuero que se analice. En el fuero criminal, el porcentaje de delitos flagrantes juzgados asciende al 50% de los casos, en cambio en el fuero correccional esta cifra desciende al 27 por ciento.

Los roles de los actores aparecen, en ocasiones, distorsionados: se ha observado en algunos casos un excesivo protagonismo de los jueces y una actitud de superioridad jerárquica hacia las partes.

En los 39 juicios relevados se observaron modalidades diferentes por parte de los jueces. En algunos casos, hubo gran cantidad de intervenciones tanto para interrogar a los testigos como a los imputados. Otros jueces mostraron a lo largo de toda la observación una clara tendencia a dejar el debate librado a las intervenciones de las partes, ocupando en este sentido un lugar de árbitros. Sin embargo, las actitudes intervencionistas de los magistrados predominaron por sobre las abstencionistas. En términos generales, se constató un promedio de 40 preguntas a testigos, llegándose en algunos casos a formular más de 250.

Con respecto a la actuación de los fiscales, se advierte como hecho significativo los casos en los que en la misma audiencia de juicio el fiscal desiste o pide la absolución por falta de pruebas. De estos casos, nueve fueron observados en el fuero correccional y los dos restantes en el criminal. De los nueve correccionales, siete fueron planteados por el mismo fiscal.

La sensación es que esto ocurre en gran medida porque se trata de la primera vez en que todos se encuentran y el caso queda expuesto. Una cosa es lo que el testigo le dice al fiscal o al empleado de éste en una oficina, mano a mano, y otra cosa es lo que dice sentado frente al tribunal, con el público atrás, con el imputado atrás, y con toda la ceremonia que tiene el proceso oral, que intimida.

En la abrumadora mayoría de los casos analizados no se verifica la participación de un querellante. Del total de juicios realizados y abreviados (67), sólo en cuatro casos se constató su presencia. De esos cuatro casos, dos eran del fuero correccional y dos del fuero criminal.

En la práctica se ve una defensa un poco retraída. Tanto de las observaciones realizadas como de las entrevistas hechas surge que los defensores, en general, se adhieren a las pruebas presentadas y producidas por la fiscalía, no aportan prueba propia, y adoptan una actitud replegada y atenta solamente a las posibles nulidades y/o errores cometidos por la acusación.

En la muestra de los juicios observados, en el fuero criminal la defensa pública atendió la mitad de los casos llegados a juicio oral (49%). Esta proporción se invierte en los juicios correccionales, donde el 58% de los casos son atendidos por defensores particulares.

En la mayor parte de los casos observados, el defensor declaró haber tenido más de tres entrevistas con el imputado antes del juicio, por lo general muchas más de tres.

4.3.5.4. LA ORALIDAD Y LA RITUALIDAD

Si bien el sistema de juicio oral no era totalmente desconocido en la provincia de Buenos Aires,¹²¹ la llegada de la oralidad masiva tuvo sin duda efectos importantes en la práctica del sistema judicial penal.

En general, todos los operadores entrevistados coinciden en valorar positivamente este aspecto de la reforma. Alegan como ventajas la intermediación, la posibilidad de discutir y argumentar entre las partes y, sobre todo, la posibilidad que tiene el juez de tomar contacto con situaciones que antes, con el viejo sistema, sólo le llegaban escritas en un papel. Por otra parte, estos mismos funcionarios reconocen que la oralidad los obliga a una gran exposición y que eso fue algo que sintieron mucho, sobre todo en el primer momento. La oralidad implicó, para algunos, un proceso de aprendizaje en materia de toma de decisiones conjuntas, ya que venían de una tradición de juez unipersonal que dictaba sentencia escrita, a solas en su despacho y sin contacto con nadie.

En la práctica, el juicio oral tiene una alta cuota de ritualidad que lo convierte en un espacio rígido y estereotipado, dependiendo de la forma en que el tribunal y en alguna medida las partes actúan su papel. Así, es dable observar tribunales donde se le da al juramento de los testigos una marcada solemnidad, en tanto que otros hacen de ese trámite algo menos estereotipado. Por otra parte, hay jueces unipersonales y tribunales que se esfuerzan por “traducir” las partes más técnicas y menos transparentes del ritual para que llegue a la comprensión de todos, aunque, como en general el público es escaso, no hay

¹²¹ Existía desde 1986, pero sólo para juzgar delitos graves contra la vida.

mayor presión para que esto suceda; sin embargo, en algunos casos se observó que los jueces se detenían a veces en una explicación directa al imputado del significado de lo que estaba sucediendo. Esta actitud, sin embargo, puede tener a veces deslices hacia el paternalismo: se han observado casos en que el imputado ha querido formular una pregunta cuando su defensor había salido de la sala por un momento, y no se le ha permitido hacerlo alegando la protección del derecho de defensa, o bien defensores que han contestado negativamente al deseo del imputado de formular una pregunta.

Algunos tribunales y juzgados muestran huellas de que persiste aún la tradición escrita. Como ejemplo, cabe mencionar la práctica de algunos funcionarios de dictar textualmente las resoluciones y los alegatos, tal cual se haría en un sistema escrito. Todo el juicio se desarrolla en términos coloquiales y desformalizados, hasta que llega el momento de dejar sentado algo en actas; ahí cambia el registro y lo que era lenguaje coloquial se transforma en lenguaje escrito, verbalizado para que sea copiado textualmente en el acta por el secretario. Esta práctica sin duda ayuda a la tarea del actuario, quien puede así finalizar el acto con un acta prolija y bien organizada, cosa que es muy importante en términos de recurribilidad de las sentencias, ya que ésta es una pieza que se vuelve fundamental a la hora de interponer recurso de casación. Sin embargo, y como aspecto negativo, cabe destacar que le da al juicio una fuente impronta escrita y formalizada.

Respecto de la recepción de la prueba pericial y testimonial, el código prescribe expresamente que los testigos, peritos e intérpretes sólo pueden ser interrogados por las partes que los propusieron y luego por la contraparte. Los jueces sólo están facultados para controlar el interrogatorio y sólo excepcionalmente, si al término de cada exposición quedasen dudas sobre uno o más puntos, pueden formular “preguntas aclaratorias”.¹²² Sin embargo, de las observaciones realizadas se desprende que, a menudo, durante el debate, la participación activa de los jueces es constante y en algunos casos los magistrados monopolizan el interrogatorio.

Aún pesa mucho la tradición escrita del sistema anterior, en todos los operadores. Por ejemplo, hay jueces que ya tienen una idea del resultado de la audiencia de debate porque se basan en las pruebas formalizadas de la IPP y no en los argumentos de las partes durante el debate. Un juez de San Martín nos dijo: “Entonces éste se toma como un trámite aburrido que hay que pasar, y no como un verdadero debate. La diferencia fundamental está en si el juez toma los argumentos de las partes o no”.

¹²² Artículo 364, CPP de la provincia de Buenos Aires.

III

El Poder Judicial frente a la violencia institucional*

La violación del derecho a la vida por parte de las instituciones de seguridad es una práctica extendida en la Argentina. Según las bases de datos del CELS, sólo en el año 2002, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y del conurbano bonaerense murieron 244 personas como resultado del accionar de las policías federal y de la provincia de Buenos Aires. Las prácticas policiales que producen estos resultados, tales como enfrentamientos fraguados, ejecuciones y abusos de la fuerza, han sido descriptas en documentos anteriores elaborados por el CELS.¹

* Este artículo ha sido elaborado en base a documentos de trabajo sobre la temática producidos por Gustavo F. Palmieri, Cecilia L. Ales, Rodrigo Borda y Gerardo Fernández, todos ellos miembros del programa “Violencia institucional y seguridad ciudadana” del CELS. La edición del documento ha sido realizada por María Josefina Martínez, docente e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

¹ Véase CELS, “Inseguridad policial y otras formas de violencia institucional”, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, 2003; CELS, “Violencia institucional y seguridad ciudadana”, *Derechos Humanos. Informe 2001*, Buenos Aires, Catálogos-Siglo XXI, 2001; CELS, “Violencia institucional y seguridad ciudadana”, *Derechos Humanos en Argentina. Informe anual 2000*, Buenos Aires, CELS-Eudeba, 2000; CELS, “La justicia frente a la violencia policial”, *Derechos Humanos en Argentina Informe 2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, junio de 2002; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)- Human Rights Watch (HRW), *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, octubre de 1998.

Tabla 1. Civiles muertos en hechos de violencia con participación de miembros de la Policía Federal y de la Policía Bonaerense Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires – Años 1996-2002

Agencia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Policía Federal	61	58	77	118	90	117	125
Policía Bonaerense	83	91	80	138	127	137	119
Total	144	149	157	256	217	254	244

Fuente: CELS según datos de prensa.

El objetivo de este trabajo es analizar la actuación de los sistemas de justicia, tanto nacional como provincial, cuando les ha tocado investigar este tipo de hechos y sancionar penalmente a sus autores.² La respuesta está lejos de ser satisfactoria, porque si bien hay funcionarios judiciales que han actuado correctamente en la investigación y sanción de hechos de violencia y delitos cometidos por policías, es posible observar una serie de prácticas judiciales que evitan cuestionar la legalidad del accionar policial y niegan a las víctimas y a sus familiares el derecho a esclarecer los hechos y a obtener una reparación frente a las agresiones y daños sufridos.

Este trabajo se propone en consecuencia analizar las distintas formas de intervención judicial en casos de policías acusados de ejercer algún tipo de violencia institucional, con el fin de mostrar las prácticas por medio de las cuales ciertos jueces y fiscales parecen querer evitar el castigo de las violaciones a los derechos humanos cometidas por esos funcionarios.³ Las prácticas judiciales identificadas y analizadas hablan de condescendencia, negligencia y, en algunos casos, de abierta connivencia judicial. Entre ellas se destacan el encuadre de la conducta policial en calificaciones considerablemente más leves que las señaladas por la ley, la utilización de criterios procesales más benignos para el imputado cuando éste es integrante de las fuerzas de seguridad, la inacción de

² Los sistemas de control interno y los mecanismos de sanciones administrativas que tienen todas las agencias policiales, y la forma en que ellos han funcionado con relación a la violencia institucional y las violaciones a los derechos humanos cometidas por sus integrantes, forman parte, sin duda, del mismo problema, pero la cuestión no entra dentro de los objetivos de este trabajo. Para un desarrollo del tema véase Gustavo F. Palmieri, María Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas, “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas”, en Hugo Frühling y Azun Candina (eds.), *Policía, sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), 2001.

³ Sobre la ineficacia del control judicial véase *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, CELS-Human Rights Watch, 1998.

la justicia si la causa no es impulsada por los familiares de la víctima y la falta de revisión de la versión policial de los hechos, aun cuando esté en clara contradicción con otros elementos de prueba reunidos en la investigación.

1. Los patrones de intervención judicial: entre la negligencia y la connivencia

La acción insuficiente o la directa inacción de la justicia ante las violaciones a la ley por parte de la policía, con sus gravísimas secuelas de impunidad, no responden a una sola causa sino que son producto de una combinación de factores. Entre ellos, se destacan la existencia de una cultura judicial autoritaria, la escasez de funcionarios judiciales con capacidad para investigar y menos aún con capacidad para intervenir en hechos en los cuales las policías destruyen pruebas o desvirtúan el curso de los acontecimientos, la aplicación de criterios diferenciales en cuestiones procesales, la connivencia entre funcionarios judiciales y policiales y, en algunos casos, la escasez de recursos humanos y materiales.⁴

El objetivo de este apartado es analizar algunas de las principales características de las intervenciones judiciales en casos de violencia institucional —donde están como acusados agentes de policía—, a través de la tramitación de una serie de casos de violencia policial ocurridos durante los últimos años, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en el conurbano bonaerense.

1.1. La falta de voluntad de investigación y la inacción judicial

Un elemento que aparece con frecuencia en la tramitación de las causas judiciales contra policías, acusados de algún uso criminal de la fuerza, es la falta de voluntad de investigación demostrada por los funcionarios judiciales a cargo de la etapa de instrucción.

Un ejemplo de ello es la tramitación de las causas judiciales iniciadas con relación al caso de torturas y posterior persecución policial contra José Luis Ojeda. En 1996, este joven fue detenido por averiguación de identidad en un barrio popular de la ciudad de Buenos Aires, a pocos metros de su casa, y llevado a la Comisaría N° 34 de la Policía Federal. Allí fue torturado, a raíz de lo cual se inició una causa judicial. Ello dio origen a una persecución policial a la víctima por distintos medios, que incluyó no sólo nuevas detenciones en virtud de causas “fabricadas” por la policía, sino también un atentado contra su vida perpetrado por un desconocido en plena calle y a pocos metros de un automóvil

⁴ Para un análisis de algunos de estos factores en el ámbito de la justicia de la provincia de Buenos Aires, véase el artículo “Funcionamiento y prácticas del sistema penal en la provincia de Buenos Aires” en este mismo libro.

policial. Como resultado de todo ello, existen actualmente tres causas judiciales en trámite, pero ninguna condena judicial.

Este caso permite analizar la forma en que los jueces no investigan debidamente las evidencias incriminatorias contra los agentes policiales. En la causa que investiga las torturas,⁵ por ejemplo, uno de los agentes sindicado como autor ni siquiera fue llamado a prestar declaración indagatoria y, siempre que pudo, el juez resolvió la desvinculación de la causa de otro de ellos, lo que fue revocado por la Cámara de Apelaciones. En la causa por el intento de homicidio,⁶ el magistrado no autorizó ciertas medidas de prueba solicitadas por la querrela, para establecer cuál era el vehículo policial que había presenciado lo sucedido.

Asimismo, en el caso Ojeda la justicia dejó de investigar seriamente los hechos de tortura, así como también el resto de las irregularidades cometidas por los agentes policiales para amedrentarlo. En la causa judicial que investiga las detenciones arbitrarias, las amenazas, las causas fraguadas y el resto de las represalias padecidas por Ojeda,⁷ y a pesar de las importantes pruebas contra varios agentes policiales existentes, no hay hasta la fecha ningún imputado.

Una característica muy visible de las causas judiciales que investigan hechos de brutalidad policial es la dependencia casi exclusiva en la acción de la querrela, a pesar de tratarse de delitos de acción pública. En el caso de Ojeda, la desidia del Estado conlleva el subsiguiente peligro para la vida y la integridad física de la víctima, ya que cada vez que ésta impulsó la investigación fue objeto de nuevas represalias. En este sentido, la falta no sólo es de los jueces, sino fundamentalmente de los fiscales. En la causa que investiga la tentativa de homicidio de Ojeda, el fiscal no intervino ni una sola vez, mientras que en las otras causas su participación consistió muchas veces en el mero acompañamiento de las peticiones de la querrela.

En este caso también se refleja otro patrón muy común en la investigación judicial de los hechos de brutalidad policial: la dilación en el tiempo. Y ello no a causa de la complejidad de las investigaciones sino de la inacción judicial. La causa que investiga las represalias contra Ojeda estuvo durante 1999 prácticamente paralizada, hasta que sorpresivamente el juez dictó su cierre días después de que la Cámara revocara una decisión suya en la causa sobre torturas.

1.2. La condescendencia frente al uso indiscriminado de la fuerza

La actuación judicial durante la etapa de instrucción, así como los argumentos vertidos en las sentencias en los casos de policías acusados de actos de vio-

⁵ Causa N° 10.439/96, Juzgado Nacional de Instrucción en lo Criminal N° 43.

⁶ Causa N° 33.069/99, Juzgado Nacional de Instrucción en lo Criminal N° 14.

⁷ Causa N° 1.742/98, Juzgado Nacional de Instrucción en lo Criminal N° 43.

lencia, a menudo ponen de relieve la existencia de una postura judicial altamente condescendiente con el uso indiscriminado que la policía hace de su poder de fuego, sin importar las circunstancias en que fue utilizado, ni el enorme riesgo para la integridad física de la población, ni las consecuencias lesivas contra las vidas. Esta condescendencia se manifiesta en diversas prácticas, como por ejemplo, caratular o modificar la carátula de los expedientes de forma tal que la pena para el policía resulte mínima, o bien aplicar en forma discrecional las causas de justificación previstas en el Código Penal.

Ejemplo de ello es la causa seguida contra el policía de la provincia de Buenos Aires Gustavo Chamorro, acusado de asesinar a Néstor Bauche y Sergio Bazán, dos jóvenes de 21 años, el 19 de abril de 1995 en la localidad de Berazategui. Luego del hecho, el policía fue detenido en prisión preventiva a la espera del juicio oral y público, y la fiscalía solicitó veinte años de prisión. No obstante los reclamos de los familiares de las víctimas, el juicio oral se desarrolló cuatro años después de ocurridos los hechos, aunque no existía ninguna causa real de complejidad que lo justificara. Esto provocó que en abril de 1998 los jueces dejaran en libertad al imputado por aplicación de las obligaciones internacionales contraídas por el Pacto de San José de Costa Rica.

Durante el juicio oral y público, en diciembre de 1999, la fiscal cambió la calificación de “homicidio simple” por la de “homicidio en riña” y solicitó la pena de seis años de prisión. Finalmente, el 14 de diciembre de 1999, el tribunal absolvió al policía Chamorro, ya que consideró que los disparos que salieron del arma reglamentaria del policía fueron efectuados en legítima defensa, a pesar de que se probó que ninguno de los dos jóvenes portaba armas en el momento de los hechos.

De ello se desprende que aun en los casos en que el expediente logra superar los numerosos escollos de la investigación (la dificultad probatoria, pues la propia policía es la que lleva adelante la investigación, y la excesiva demora, entre otros), en la etapa del juicio se enfrenta a un tratamiento más que condescendiente y parcial hacia la policía, mediante una aplicación elástica de las causas de justificación previstas en el Código Penal.

Otro ejemplo de esta actitud de los jueces con respecto al uso de las armas por parte de los policías puede apreciarse tanto en la investigación como en la sentencia dictada en el juicio seguido al cabo de la policía bonaerense Rubén Emir Champonois, acusado de asesinar a Darío Riquelme y Mariano Witis⁸ el 21 de septiembre de 2000.

⁸ Para una completa descripción de los hechos y de los perfiles de las víctimas, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina 2001, 2000*, p. 133; y “La continuidad de los patrones de violencia policial. A un año de la muerte de Darío Riquelme y Mariano Witis”, documento de trabajo, septiembre de 2001. Disponible en www.cels.org.ar.

Las características del hecho y del trámite judicial merecen cierto grado de detalle. Todo comenzó con el asalto a un banco de la zona norte del Gran Buenos Aires, en el que Darío Riquelme y una persona que lo acompañaba tomaron como rehenes a Mariano Witis, profesor de música, y a Julieta Schappiro, maestra jardinera. Luego del robo, los asaltantes huyeron en el auto de la joven con los rehenes a bordo. Después de una persecución, los integrantes del Comando de Patrullas de San Fernando interceptaron el vehículo y dieron muerte a Mariano Witis y a Darío Riquelme. Como ocurre en la gran mayoría de causas por violencia policial, el hecho fue oficialmente presentado como un enfrentamiento entre policías y delincuentes, y la causa fue caratulada como “robo calificado”, imputándose este delito a todos los ocupantes del auto. La actividad desarrollada por las familias de las víctimas fue imprescindible para modificar la impronta inicial de la causa y promover el avance de la investigación.⁹

Las pericias balísticas y los testimonios de quienes presenciaron el hecho establecieron, en contradicción con la versión policial, que no se habían efectuado disparos desde el interior del vehículo, que el arma de fuego que portaba Riquelme no era apta para disparar y que el arma encontrada a los pies de Witis habría sido colocada por la policía para crear una versión falsa de los hechos.

A pesar de ello, el proceder de los funcionarios que intervinieron en la etapa de investigación muestra poca voluntad de esclarecimiento de los hechos y una actitud condescendiente hacia el policía imputado. La detención de Champonois fue requerida por la fiscal María Elena Prada el 27 de diciembre de 2000, cuando era imposible evitarla debido a la acumulación de elementos probatorios contundentes.¹⁰ No obstante, el juez de garantías Orlando Díaz se tomó cinco meses para decretar la prisión preventiva del acusado y finalmente, el 9 de mayo de 2001, dispuso la detención del policía y el 13 de junio decretó su prisión preventiva. La decisión fue apelada y, el 26 de septiembre de 2001, la Cámara resolvió por unanimidad revocarla, y por mayoría ordenar al juez de garantías el dictado de una medida alternativa.¹¹

⁹ Tanto los padres de Mariano Witis como la madre de Darío Riquelme se presentaron como particulares damnificados en la causa, los primeros patrocinados por la abogada Laura Del Cerro y la segunda con el patrocinio de los abogados del CELS.

¹⁰ Fue por ese tiempo que el cabo Champonois, todavía en actividad, mató a Emanuel Monti (16 años) en circunstancias muy similares a las de la muerte de Riquelme y Witis. El crimen se habría evitado si el policía acusado de homicidio hubiera estado detenido. Para una descripción de las circunstancias de la muerte de Emanuel Monti véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina – Informe 2002*, p. 200.

¹¹ Las medidas alternativas pueden consistir en la imposición del uso de un dispositivo electrónico que permita controlar que el imputado no exceda los límites impuestos a su libertad locomotiva, o bien en la obligación de que éste se presente periódicamente ante el juzgado, en la prestación de una caución patrimonial por el propio imputado o por otra persona, o en la simple promesa jurada de someterse al procedimiento penal.

Los votos de los jueces de Cámara resultan representativos de las prácticas que utilizan muchos miembros del Poder Judicial cuando les corresponde intervenir en causas en las que se investigan hechos delictivos cometidos por miembros de las fuerzas policiales. En primer lugar, se otorga a los hechos que se juzgan una calificación jurídica que no se condice con la gravedad que revisten. Por otro lado, se les concede a los imputados un trato procesal preferencial por la sola circunstancia de ser funcionarios policiales, sin percibirse que, en todo caso, eso sólo puede resultar un agravante de aquella conducta delictiva, llevada a cabo en perjuicio de ciudadanos cuyas vidas e integridad física se les encomendó proteger.

En su voto en minoría, el camarista Rico Roca sostuvo que debía disponerse directamente la libertad de Champonois, en tanto entendía que la conducta del imputado debía ser calificada como homicidio cometido en exceso, en legítima defensa y no como homicidio simple. Según el magistrado, la falta del policía consistía en haber desarrollado una conducta defensiva que no resultaba ser el curso de acción menos dañoso, entre los disponibles, para impedir la agresión de Darío Riquelme. En tal sentido, sólo debía reprochársele no haber optado por emplear un medio menos lesivo para repeler a su presunto agresor. Este encuadre jurídico resultaba mucho más benigno para el imputado y tornaba viable su excarcelación, de acuerdo con lo previsto en el Código Procesal Penal de la provincia, dado que los delitos cometidos en exceso, en legítima defensa (artículo 35 del Código Penal) reciben la pena más reducida que corresponde al delito culposos.¹²

No puede considerarse que existió una “defensa excesiva” cuando las pruebas indican que no existió agresión que la justificara. Las pericias balísticas y los testimonios de quienes presenciaron el hecho establecieron, en contradicción con la versión policial, que no se efectuaron disparos desde el interior del vehículo y que los vidrios del automóvil permanecieron levantados y sanos durante toda la persecución. Finalmente, se dictaminó que el arma de fuego que portaba Riquelme no era apta para disparar, pudiendo incluso suponerse que la muerte de Riquelme se habría producido en momentos en que éste procedía a entregarse sin resistencia.

A las pruebas sobre la inexistencia de la agresión por parte de Riquelme se sumaron otras que indicaban que podría haberse tratado de una ejecución. Las pericias realizadas por la Asesoría Pericial de La Plata establecieron fehacientemente que los disparos que terminaron con la vida de Darío Riquelme y Mariano Witis fueron efectuados a menos de 50 centímetros de distancia, siguiendo

¹² La pena prevista en nuestro Código Penal para el homicidio culposos es de 6 meses a 5 años de prisión, mientras que para el homicidio doloso simple se prevé una pena mucho mayor, de 8 a 25 años de prisión o reclusión.

do los proyectiles una trayectoria de arriba hacia abajo. El arma que fue hallada a los pies de Mariano Witis habría sido colocada por la policía para encubrir las responsabilidades policiales.

Mientras las pruebas recolectadas evidencian que se habría tratado de un homicidio cometido por un funcionario policial, que no se encontraba amparado por ninguna causa que justificara su accionar, el voto del juez Rico Roca fuerza una interpretación de los hechos y de la ley penal, y encuadra jurídicamente la conducta del cabo Champonois en una figura penal tan condescendiente como inadecuada.

Más allá de que la decisión de la Cámara sea ajustada o no al derecho, lo llamativo es el establecimiento de criterios desiguales para determinar la prisión preventiva en el caso de este imputado que es funcionario policial. La morigeración de la prisión preventiva que adoptan los integrantes del tribunal en relación con Champonois contrasta groseramente con la posición que ellos mismos mantienen al decidir restringir la libertad de otras personas acusadas de cometer otros delitos, la mayoría menos graves que un homicidio, e incluso, en varios casos, delitos por los que, aun en caso de ser condenado, al imputado se le impondrá una pena de ejecución condicional.

Esto se comprueba al analizar más de ochenta fallos dictados en los últimos dos años por la Sala II de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de San Isidro. Para resolver sobre la prisión preventiva del suboficial Champonois, esta Sala abandonó el criterio que sostenía tradicionalmente sobre esta cuestión. Los fallos analizados muestran que cuando los imputados no son policías, esa sala deniega las excarcelaciones —sin atenuar la prisión preventiva ni ordenar el dictado de medida alternativa alguna—, basándose sólo en el monto de la pena. Para defender la prisión preventiva, en casos como la tentativa de robo simple,¹³ o de robo simple consumado, argumentó que en ellos se verificaba la existencia de “peligro procesal”,¹⁴ derivado sólo de la magnitud de la pena en expectativa. Se ha pronunciado en igual sentido en casos de tentativa de robo calificado¹⁵ y de robo con armas,¹⁶ al sostener que la prisión preventiva resultaba procedente por la sola utilización de un arma de fuego, sin que sea ne-

¹³ Causa N° 53.508, registro N° 20.517; causa N° 53.748, registro N° 20.643; causa N° 53.642, registro N° 20.672; causa N° 53.810, registro N° 20.669.

¹⁴ La expresión “peligro procesal” se utiliza para hacer referencia a circunstancias que impidan u obstaculicen la realización del juicio, que las conclusiones de éste se asienten sobre la verdad, o que se cumpla realmente lo que en él se resuelva, es decir, la existencia de peligro de fuga o de obstrucción de la investigación

¹⁵ Causa N° 53.848, registro N° 20.756; causa N° 53.642, registro N° 20.672; causa N° 53.748, registro N° 20.643; causa N° 53.664, registro N° 20.540; causa N° 53.652, registro N° 20.504.

¹⁶ Causa 53.656, registro N° 20.554; causa N° 53.656, registro N° 20.554; causa N° 53.800, registro N° 20.676.

cesaria la acreditación de su aptitud para el disparo. Para ello sostuvo que el arma —útil o no— evidencia, en quienes la utilizan, un notable desprecio por la vida y la integridad física de los demás individuos de la sociedad, o que el hecho implicaba el sometimiento de la víctima a una situación de “violencia moral” que obstaba a la procedencia del pedido de libertad del imputado.¹⁷

Los amplios criterios del tribunal para denegar la excarcelación se observan también en la revocación de resoluciones de primera instancia que la concedían. El tribunal rechazó los planteos de inconstitucionalidad de la ley 12.405,¹⁸ a partir de que la modalidad de comisión de determinados delitos constituye un óbice para la concesión de la excarcelación. El tribunal sostiene, en esos casos, que la nueva ley tuvo por objeto regular con mayor precisión el instituto de la excarcelación “con el fin de proteger a la sociedad por el aumento del delito”, y agregó que “las garantías constitucionales no son derechos absolutos, estando también en juego, en estos casos, los derechos de la sociedad en su totalidad”.¹⁹

Finalmente, en octubre de 2003 el Tribunal Oral N° 3 de San Isidro, provincia de Buenos Aires, realizó el juicio oral y dictó sentencia. Pese a la contundencia de los elementos probatorios contra el acusado, los jueces Ezequiel Igarzábal, Carlos Vales Garbo y Marcelo García Helguera sólo condenaron al ex cabo de policía a la pena de ocho años y medio de prisión, por el asesinato de Mariano Witis y por mayoría, con la disidencia del juez García Helguera, lo absolvieron por la muerte de Darío Riquelme por considerar que se habría producido en legítima defensa.

La mayoría consideró que el disparo que mató a Riquelme estuvo justificado sólo por el hecho de que éste probablemente portaba un arma y era sospechoso de cometer un delito, dando además por probado que el ex cabo le disparó por la espalda a una distancia menor de tres metros y sin que el arma que Riquelme supuestamente llevaba, hubiera producido algún disparo. Para arribar a esta conclusión los jueces expusieron los antecedentes del fallecido Ri-

¹⁷ Causa N° 51.766, registro N° 19.606, “Incidente de Excarcelación de Almeida”, 05/07/00.

¹⁸ Causa N° 53.338, registro N° 20.476; causa N° 53.504, registro N° 20.477; causa N° 53.452, registro N° 20.506; causa N° 53.420, registro N° 20.533. Las declaraciones de inconstitucionalidad de la ley 12.405 sostenidas fundadamente por varios tribunales se basan en que la norma desnaturaliza el encarcelamiento preventivo al concebirlo como una pena anticipada —pena sin juicio previo— que, como tal, conculca el principio de inocencia normado en los artículos 18 de la Constitución Nacional y 10 de la Constitución Provincial. Por otra parte, dicha ley conduce a situaciones claramente injustas al imponer el dictado de una prisión preventiva aun en perjuicio de quien tenga razonables expectativas de recibir una pena en suspenso, lo que significa que mientras rige la presunción de inocencia el sujeto debería permanecer detenido para recién recuperar su libertad al ser declarado culpable.

¹⁹ Causa N° 52.444, registro N° 19.896, “Incidente de excarcelación de Lastra”; cfr. causa N° 52.408, registro N° 19.904; causa N° 51.886, registro N° 19.919; causa N° 52.352, registro N° 19.905.

quelme, como si esto fuera relevante para dar credibilidad a los dichos de Champonois y justificar su fusilamiento.

Al votar en disidencia, el juez García Helguera consideró que Champonois era responsable por el homicidio culposo de Darío Riquelme, que el ex cabo obró con culpa —ya que apreció erróneamente una supuesta conducta agresiva de Riquelme—, se apresuró y disparó.

Por otra parte, los jueces sostuvieron que el homicidio de Witis se había producido con dolo eventual, pues, aunque Champonois disparó a una distancia de 1,20 m. contra una persona que se encontraba dentro de un auto, que no lo había agredido y respecto de la cual desconocía su condición de rehén, todo ello no prueba que tuviera intención de matarlo. Sólo lo responsabilizan porque el policía debió haber imaginado que ello podría ocurrir. Por eso, la pena fue apenas un poco mayor a la mínima correspondiente por homicidio simple.

El presidente del tribunal, Vales Garbo, sostuvo en su voto que la posición expuesta por los abogados del CELS constituía una falta de respeto hacia la familia Witis, al intentar equiparar a Mariano con Darío. Además, expresó que los familiares de víctimas y las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos son “detractores de las instituciones” y que la cobertura que los medios de comunicación hicieron de todo el proceso tuvo como finalidad ejercer presión sobre el tribunal.

El voto mayoritario representa una justificación jurisprudencial del gatillo fácil y la pena de muerte, ya que habilita un gran margen de discrecionalidad en el uso de la fuerza letal, en la decisión subjetiva de disparar o no cuando haya dudas de que el sospechoso se encuentra armado. De esta manera, la idea que se transmite es que en una circunstancia de estas características, la decisión de disparar o no, queda sujeta a la apreciación subjetiva del efectivo policial, sin que la justicia deba evaluar luego si existían mecanismos menos lesivos para la vida o si el policía actuó de manera prudente.

El fiscal y los abogados querellantes presentaron un recurso de casación impugnando el fallo, pero aún está pendiente de resolución.

El derrotero judicial de otro caso de violencia policial refuerza la tesis de la existencia de una gran cuota de condescendencia por parte de algunos funcionarios judiciales hacia los policías imputados en tales acciones. El 29 de septiembre de 2000, los jóvenes Alejandro Levickas y Manuel Fernández Gache circulaban en un ciclomotor, que fue embestido por un automóvil que perdió el control al ser perseguido por efectivos pertenecientes al Comando de Patrullas de San Fernando. Levickas y Fernández Gache quedaron heridos sobre la vereda, a un costado del vehículo. De inmediato llegaron los dos móviles policiales y la motocicleta que perseguían a los sospechosos. Luego, otros móviles policiales arribaron al lugar.

Según la versión policial, uno de los sospechosos efectuó disparos desde el automóvil, a los que los policías respondieron disparando una gran cantidad de proyectiles. Uno de los sospechosos recibió quince disparos y murió instantáneamente, el otro resultó gravemente herido con cinco impactos de bala. La misma cantidad de disparos policiales alcanzaron al joven Levickas, quien murió en el acto, mientras su amigo Fernández Gache recibió dos disparos, uno en su espalda y otro en su pierna derecha, la que luego debió ser amputada. Los policías realizaron más de cien disparos, cuarenta y cinco de ellos impactaron en el automóvil y otros en comercios de la zona e incluso un transeúnte resultó herido.²⁰ Dos policías también resultaron heridos, uno durante la persecución y otro, el imputado Silvio Barreto, como consecuencia de los disparos realizados por sus compañeros.

El juicio se llevó a cabo casi tres años después; cinco policías debieron responder como imputados por la muerte de Levickas y la tentativa de homicidio de Fernández Gache, ante el Tribunal Oral N° 3 de San Isidro. Durante el juicio, Fernández Gache relató que mientras se encontraba en el piso sin poder levantarse debido a que sus piernas se encontraban fracturadas, producto del choque, uno de los policías se le aproximó y le disparó en su pierna derecha a quemarropa. Señaló a Barreto, uno de los cinco policías imputados, como autor del disparo.

Los policías imputados se acusaron mutuamente y todos negaron haber efectuado disparos contra los jóvenes. Más de veinte oficiales declararon en calidad de testigos y asumieron, según lo expresado por el tribunal, “un evidente sentido de justificación corporativa”.²¹ En el juicio, algunos testigos responsabilizaron a un oficial de apellido Ocampo que, según quedó demostrado, realizó trece disparos con su arma en el lugar donde se produjeron las muertes, y al cabo Champonois, autor material de las muertes de Witis y Riquelme tal como fue relatado precedentemente.

El fiscal de juicio restó credibilidad a la versión oficial según la cual el hecho había sido un enfrentamiento y sostuvo que se trató de un fusilamiento, por lo que solicitó penas de 16 años de prisión para cuatro de los imputados y 18 años para Barreto, por considerarlos coautores de doble homicidio y doble tentativa de homicidio.

Los jueces Ezequiel Igarzábal, Carlos Vales Garbo y Marcelo García Helguera, pese a considerar que “el accionar policial colectivo tuvo un proceder cuestionable”, absolvieron a cuatro de los cinco imputados y condenaron a un sargento. En el veredicto los jueces consideraron como “justificadas” la muerte de un sospechoso y las heridas sufridas por el otro, alegaron falta de pruebas con-

²⁰ *Página/12*, 7/6/03, “Una condena menor para un caso de gatillo fácil”.

²¹ *Ibidem*.

tra los policías por las lesiones sufridas por Fernández Gache y sólo condenaron a Cabrera por la muerte de Levickas, con el monto mínimo de pena al considerar que el sargento no quiso matarlo, sino que podría haber actuado de otra manera y no lo hizo.

1.3. El desprecio por las pruebas

La investigación del homicidio de Víctor Manuel “Frente” Vital²² hace evidentes las prácticas judiciales mediante las que se minimiza la gravedad de los hechos de violencia cometidos por la policía, o directamente se resta o ignora la prueba que incrimina a los funcionarios policiales, desacreditando de esta manera la imputación que pesa sobre ellos. En este sentido, el fallo del Tribunal Oral en lo Criminal N° 1 de San Isidro es un ejemplo claro de la percepción judicial sobre el uso de la fuerza y la medida en que esta cultura jurídica convalida la práctica del llamado “gatillo fácil”.²³

El 6 de febrero de 1999, un joven de 17 años llamado Víctor Manuel Vital fue asesinado de cuatro balazos por el cabo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Héctor Eusebio Sosa, alias “El Paraguayo”. El hecho se produjo en la localidad bonaerense de Boulogne. Vital y dos amigos asaltaron ese día una mueblería y al salir fueron interceptados por la policía, que los persiguió hasta que se refugiaron en un barrio de viviendas precarias. Allí los jóvenes se separaron, y dos de ellos se escondieron en una casilla. Según la versión policial, el cabo Héctor Eusebio Sosa solicitó a la dueña que se retirara de la vivienda, ingresó y se enfrentó con los sospechosos, que lo atacaban con sus armas de fuego. En esas circunstancias, el cabo Sosa mató a Vital e hirió al otro joven, que finalmente fue detenido. Los vecinos relataron ante las autoridades judiciales que Vital no se encontraba armado en el momento de su muerte, que habría intentado rendirse sin oponer resistencia ante quien, finalmente, sería su victimario y que el arma que se encontró junto al cuerpo de la víctima habría sido colocada por la policía.²⁴

Las pericias confirmaron la versión de estos testigos, estableciendo que Vital había recibido los disparos mortales mientras estaba tirado en el piso y escondido debajo de una mesa, y que uno de los disparos, antes de ingresarle por el pómulo, le atravesó la palma de una de sus manos con las que intentaba cubrirse la cara.

²² Agradecemos la información proporcionada por María del Carmen Verdú, abogada de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI).

²³ Término amplio con que se engloba tanto al uso desproporcionado e irracional de la fuerza como claros casos de ejecuciones extrajudiciales.

²⁴ La madre de Víctor Manuel Vital se presentó en la causa patrocinada por abogados de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) y se ocupó de la recolección de distintos testimonios de vecinos de la villa en donde sucedieron los hechos.

Sobre la base de estos elementos probatorios, el 26 de julio de 2000, el juez de garantías Juan Makintach dispuso la detención del cabo Héctor Eusebio Sosa, por considerarlo *prima facie*, autor del delito de homicidio simple. La causa fue elevada a juicio con la misma calificación y se fijó el juicio oral para el 22 de noviembre de 2001.

Durante los primeros días del mes de noviembre, el fiscal de juicio Martín Etchegoyen Lynch, juntamente con el policía acusado y su defensor, solicitaron al tribunal que la causa tramitara por el procedimiento del juicio abreviado, acordando ambas partes en calificar al hecho imputado como homicidio cometido en exceso en la legítima defensa (artículo 35 del Código Penal), estimando aplicable la pena de tres años de prisión de ejecución condicional.

El Tribunal en lo Criminal N° 1 de San Isidro, integrado por los jueces Carlos Gustavo Olazar, Juan Carlos Tarsia y Ernesto García Maanon, admitió la petición del trámite de juicio abreviado y dejó sin efecto la audiencia de debate designada para el día 22 de noviembre. La sentencia que dictó el tribunal, sobre la base de las constancias obrantes en la instrucción, fue finalmente absolutoria por entender que el cabo Sosa había actuado en legítima defensa y en cumplimiento de su deber. Como fundamento de la decisión, el tribunal sostuvo que el medio utilizado por el policía fue “proporcional a la potencialidad ofensiva desplegada por el agresor”, ya que, “si bien efectuó más de un disparo, su conducta fue adecuada a las circunstancias, atento al peligro que corría su vida ante dos delincuentes armados” (sic).

Para arribar a esta decisión fue necesario desacreditar los testimonios que marcaban la ausencia de agresión por parte de la víctima, cosa que el tribunal hizo tildándolos de poco concluyentes e incluso contradictorios, concluyendo que la prueba de cargo reunida no era suficiente para destruir el estado de inocencia del que gozaba el imputado. Atribuyó la no clarificación del hecho a “la deficiente investigación llevada a cabo en la instrucción penal preparatoria” y dispuso la inmediata libertad del policía.

1.4. El principio no escrito de la calificación jurídica “más benigna” en casos de policías

Una práctica observable a menudo en el ámbito de la justicia penal en el momento de intervenir ante casos de brutalidad policial es la falta de tipificación adecuada de los hechos, con el fin de disminuir la responsabilidad penal de los policías involucrados.

Esto se puede observar tanto en el caso del asesinato de Gustavo Luna, como en el ya mencionado caso de José Luis Ojeda.²⁵

²⁵ Véase más arriba, punto 1.1.

El 29 de septiembre de 2002 en la localidad de Don Torcuato, partido de Tigre, provincia de Buenos Aires, Gustavo Luna recibió un disparo en la cabeza efectuado por el sargento Norberto Idelmo Gallo con su arma reglamentaria luego de que un grupo de jóvenes, entre los que se encontraba Luna, arrojaran piedras contra su camioneta.

Durante el juicio, el fiscal Alejandro Frutos modificó su postura y solicitó al tribunal que condene a Gallo ya no por el delito de homicidio simple sino por el de exceso en la legítima defensa, conducta sancionada por el Código Penal con una pena menor.

Finalmente, el Tribunal en lo Criminal N° 3 de San Isidro absolvió por mayoría al policía Gallo al considerar que obró amparado por la causal de justificación de la legítima defensa. Para llegar a esa conclusión, los jueces consideraron que la defensa de Gallo —los dos disparos, que evidentemente no fueron al aire como manifestó el imputado, ya que uno de ellos impactó en la cabeza de Luna— había sido proporcional a la agresión sufrida: las piedras que le lanzaron a su camioneta. Uno de los jueces discrepó con sus colegas y entendió que la defensa resultó excesiva, tal como había solicitado el fiscal.

En el caso de José Luis Ojeda, ya descrito,²⁶ también puede verse esta práctica de intentar imponer calificaciones más benignas por tratarse de funcionarios policiales. En la primera de las causas iniciadas, el juez acusa a los dos policías imputados por apremios ilegales y no por torturas. Es preciso remarcar que la diferencia entre la figura de torturas y apremios ilegales es radical; mientras el tipo penal de torturas acarrea una sanción acorde con la gravedad de los hechos, la figura de apremios ilegales prevé una sanción que es muchísimo menor. Por tal razón, es muy probable que los policías que torturaron a Ojeda tengan, en el mejor de los casos, sólo una condena de cumplimiento condicional.²⁷

1.5. La falta de protección a las víctimas

Además de todos los obstáculos reseñados en los puntos precedentes, las víctimas de violencia policial que deciden denunciar el hecho se convierten, por lo general, en ciudadanos en estado de desprotección, que comienzan a transitar una vida de riesgos constantes e insospechados. Eso fue precisamente lo que

²⁶ Véase punto 1.1.

²⁷ Con esta calificación jurídica el juez no sólo viola la normativa interna sino también la normativa internacional. En este sentido, tanto la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (firmada por la Argentina en 1985, aprobada por la ley 23.521, y con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994), como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (suscripta por la Argentina el 10 de febrero de 1986 y ratificada el 31 de marzo de 1989), obligan a los Estados a tipificar, juzgar y castigar los hechos de torturas *de acuerdo con su gravedad*.

le sucedió a José Luis Ojeda,²⁸ quien logró salvar su vida, pero luego la vio convertirse en un verdadero infierno. La falta de recursos económicos lo obligó a seguir viviendo en el mismo barrio, con la consecuente exposición a toda clase de intimidaciones por parte de los agentes de la comisaría denunciada y compañeros de los imputados. También por problemas económicos no pudo contratar un abogado para constituirse como querellante.

Era de esperar que el Estado se hiciera cargo de proporcionar los recursos necesarios para enfrentar estas dificultades. En primer lugar, porque debería ser el primer interesado en promover las acciones necesarias para lograr justicia en un caso tan grave de violación a los derechos humanos y, fundamentalmente, en proteger a la víctima. En segundo lugar, porque el Estado argentino ha adquirido obligaciones internacionales, derivadas de los instrumentos internacionales que firmó (y en algunos casos otorgó jerarquía constitucional) que no puede desconocer.²⁹ Pero ello no sucedió.

Este caso evidencia la completa indefensión en la que puede encontrarse una víctima de brutalidad policial, a causa de la falta de la debida diligencia por parte de los funcionarios judiciales en la investigación de los hechos, y demuestra que el Estado no sólo es incapaz de prevenir un hecho de tortura sino que ni siquiera se encuentra en condiciones de garantizarle a la víctima su protección futura, la justicia y la asistencia que corresponde. En definitiva, la víctima se encontró desprotegida y desamparada por parte del Estado, mientras los autores de los hechos de brutalidad policial permanecen todavía protegidos y amparados por la impunidad de la que gozan.

Teniendo en cuenta este deber del Estado, en el caso de Ojeda, ante la falta de justicia por parte de los tribunales argentinos, y la situación de completa indefensión en la que se encontraba la víctima, el CELS solicitó en 1998 medidas cautelares para proteger su vida e integridad física ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. La Comisión Interamericana dictó las medidas recién en mayo de 1999, pero el Estado argentino no ha cumplido con sus recomendaciones.

2. Otras respuestas judiciales posibles

Las prácticas reseñadas en el apartado anterior se hallan muy difundidas y es posible identificarlas en un importante porcentaje de causas judiciales. No obstante, existen algunos casos que, aunque excepcionales, nos muestran que otras respuestas son posibles.

²⁸ Véase punto 1.1.

²⁹ Por ejemplo, obligaciones que derivan de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cabe referirse en primer lugar a la condena impuesta a los policías involucrados en la desaparición de Miguel Ángel Bru,³⁰ en el juicio oral celebrado durante los meses de abril y mayo de 1999.

Miguel Bru fue secuestrado, asesinado y desaparecido por funcionarios policiales de la Comisaría N° 9 de la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, el 17 de agosto de 1993. Tal como luego quedó acreditado en la causa, los hechos ocurrieron unos meses después de que Bru denunciara a los policías de dicha dependencia por un allanamiento ilegal y por abuso de autoridad, lo que había generado que el joven comenzara a ser hostigado e intimidado por la policía, especialmente por el sargento Justo López, hasta su desaparición.

Durante los seis años de investigación, el caso puso en evidencia las numerosas irregularidades cometidas por distintos funcionarios de la justicia. En primer lugar, la excesiva demora en la instrucción que puso en serio peligro la posibilidad de esclarecimiento de los hechos. En segundo lugar, la intención evidente del magistrado interviniente de no investigar, y hasta de ocultar las evidencias contra los policías. En este sentido, en octubre de 1993, el juez Amílcar Benigno Vara consideró que no se había comprobado la existencia del delito y estuvo a un paso de cerrar la investigación, lo que generó que los familiares, organizaciones de derechos humanos y hasta el entonces procurador general de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo de Lázari, pidieran juicio político.³¹ Finalmente, el magistrado se excusó y la causa quedó a cargo del juez Ricardo Szelagowski. Si bien la causa comenzó a avanzar, las irregularidades continuaron y el fiscal solicitó el sobreseimiento definitivo de todos los imputados. La Cámara de Apelaciones denegó el pedido y se paró al fiscal de la causa, designando uno nuevo.

En el momento de formular acusaciones, la fiscal pidió la pena de prisión perpetua e inhabilitación absoluta perpetua para los policías Walter Abrigo y Justo López por los delitos de privación ilegal de la libertad y tormentos seguidos de muerte. También solicitó la pena de dos años de prisión e inhabilitación absoluta por el doble de tiempo para el policía Ramón Eduardo Cerecetto, por el delito de supresión de documento público —por haber borrado el nombre de Bru del libro de detenidos de la comisaría. Asimismo, pidió la pena de cuatro años de prisión e inhabilitación por el doble de tiempo para el policía Raúl Ángel Tidone, por el delito de apremios ilegales. Respecto del comisario Juan Domingo Ojeda, a cargo de la comisaría en el momento de los hechos, la fiscal

³⁰ Sobre el caso Miguel Ángel Bru, véase CELS-Human Rights Watch, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, op. cit.

³¹ En mayo de 1998, el juez Amílcar Vara fue destituido por un jury de enjuiciamiento, por haberse encontrado culpable de encubrimiento, prevaricato, abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público en 27 casos judiciales.

pidió una condena de tres años de prisión y seis de inhabilitación por los delitos de torturas posibilitadas por negligencia y violación a los deberes de funcionario público.

Finalmente, el 28 de abril de 1999 se inició el juicio oral y público. Luego de diez días de audiencias, la Cámara Penal de La Plata dictó una sentencia unánime y categórica, donde reconoce la existencia de prácticas de violencia policial, a la vez que admite las dificultades probatorias en esta clase de juicios, y por lo tanto, estima que es preciso hacer diferenciaciones en materia de estándares probatorios. Así, a pesar de no haberse hallado el cadáver del joven, el tribunal determinó que Bru había fallecido luego de una sesión de torturas en la oficina de contraventores de la comisaría; que Abrigo y López habían hecho desaparecer el cuerpo del joven; que si bien el comisario Ojeda no había estado en ese lugar en ese momento, era el responsable jerárquico de los policías, y que Cerecetto adulteró el libro de guardias para borrar la evidencia de la detención.

La Cámara de La Plata no dudó en condenar al subcomisario Walter Abrigo y al sargento Justo López como autores penalmente responsables de los delitos de tortura seguida de muerte, y los sentenció a prisión perpetua e inhabilitación absoluta y perpetua, más accesorias legales y costas. Cerecetto fue condenado por los delitos de encubrimiento, en concurso ideal con el delito de supresión de documento público, a la pena de dos años de prisión efectiva e inhabilitación absoluta por el término de cuatro años. Por su parte, el comisario Ojeda fue condenado como autor penalmente responsable del delito de tortura posibilitada por negligencia a una pena de dos años de prisión efectiva e inhabilitación especial para ejercer cargos públicos por el término de seis años.

Otra respuesta judicial destacable ante casos de brutalidad policial es el juicio por el homicidio de Héctor Oscar Galván. La víctima, de sólo 20 años, recibió un disparo por la espalda efectuado por un suboficial de la policía bonaerense el 5 de diciembre de 1998, a la salida de un local bailable. Apenas un año después se celebró el juicio oral y público y se condenó al cabo Osvaldo Román por el delito de homicidio.³²

Como quedó demostrado por la eficaz investigación judicial, el suboficial de la Comisaría 1ª de San Martín, cabo Osvaldo Román, se acercó esa noche en su patrulla a un local bailable en el momento en que salían corriendo varios jóvenes luego de una pelea con los empleados del lugar, encargados de controlar el ingreso. El policía persiguió a los jóvenes y disparó un tiro por la espalda a Galván, provocándole la muerte.

Una de las principales razones para el esclarecimiento del caso fue la rápi-

³² Se trata del primer juicio oral y público por un caso de brutalidad policial desde que entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires.

da y adecuada intervención del fiscal de instrucción Héctor Scebba, quien arribó al lugar de los hechos casi inmediatamente después. En la primera revisión del lugar, este funcionario halló un orificio de bala en la vidriera de un local cercano, por lo que se pudo probar que la bala había ingresado por la espalda del joven, salió por su pecho y rompió la vidriera. Además, en el lugar fueron halladas dos vainas servidas de calibre 9 milímetros. Las pericias posteriores demostraron que correspondían al arma de Román y de otro suboficial de apellido Saladino.

Por esta rápida actuación, Román quedó detenido desde el día del crimen.³³ La policía intentó desvincularlo, introduciendo dos casquillos de calibre 22 de tipo Stinger. Luego Román declaró que había disparado dos veces al aire porque había visto que los jóvenes portaban armas. No obstante, nunca apareció la pistola calibre 22 y los testigos aseguraron que no existió ningún enfrentamiento.

El 21 de diciembre de 1999, el Tribunal Oral N° 2 de San Martín realizó el juicio oral y público. La estrategia de la defensa sostuvo que Román había disparado al aire “para disgregar a unos chicos revoltosos que tiraban piedras a unos uniformados que habían llegado”, a raíz de una pelea entre grupos. Tanto la querrela de la familia de Galván, a cargo de Judith Klein, como la fiscal de juicio Cecilia Ibarreta sostuvieron que Galván había estado desarmado en todo momento, que había corrido para escapar de la represión policial, y que el disparo, sin duda, había sido por la espalda. Consecuentemente, solicitaron que se condene al policía por homicidio simple. Luego de un debate de dos jornadas, el tribunal dictó por unanimidad la sentencia condenatoria al cabo Román por homicidio simple, a once años de prisión e inhabilitación especial para ejercer cargo público por el término de diez años.

Por último, los jueces dejaron sentada en la sentencia una dura crítica de la actuación policial a la hora de intervenir en sucesos como los que derivaron en el asesinato de Galván. Crítica que, sin embargo, esgrimieron como atenuante de la responsabilidad de Román en el hecho. Unas de las cuestiones que sostuvieron fue que “es al individuo a quien aquí personalmente se le reprocha, pero no es menos cierto que es a la institución —que dota a sus hombres de armas— a quien en primer lugar y exclusivamente compete vigilar y mantener el control de sus efectivos de sobremanera en acciones conjuntas como ésta, de manera de reducir al mínimo la posibilidad de desajuste individual”.³⁴

³³ La prisión preventiva le permitía salidas transitorias los fines de semana.

³⁴ Diarios *Clarín*, *La Prensa*, *La Nación*, *Página/12* y *Crónica* del 20, 22, 23, 28 y 29 de diciembre de 1999. Es la primera vez que la poca preparación y conducción de la policía bonaerense es considerada un atenuante del crimen cometido por un policía, cuestión que es discutible ya que el agente disparó por la espalda con la clara intención de matar.

3. Iniciativas para relevar casos de violencia institucional

La situación hasta aquí descrita es muy preocupante, y frente a ella algunos organismos oficiales han implementado iniciativas tales como el desarrollo de bases de datos o comisiones especiales cuyo funcionamiento está orientado a relevar los delitos y hechos de violencia cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad. Entre ellas puede mencionarse el Banco de Datos de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires;³⁵ el relevamiento de denuncias de malos tratos y torturas cometidos contra menores de edad, desarrollado desde septiembre de 2000 por la Prosecretaría de Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; el Informe del año 2003 elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados de la Procuración General de la Nación.³⁶

Cada una de estas experiencias aparece como respuesta a problemas disímiles, responde a distintas estrategias de intervención, y tiene origen en organismos con muy diversas capacidades legales y fácticas de actuación y con grados de responsabilidad muy distinto en relación con los fenómenos que denuncian. Pero más allá de esto, ellas representan claros intentos, por parte de los organismos que las generan, de producir información, denunciar y obtener un mayor conocimiento acerca de las ilegalidades policiales y los incumplimientos judiciales. Asimismo, resultan útiles para auditar y controlar el funcionamiento de las instituciones de seguridad. Con todo, es preciso señalar que no son suficientes para encarar seriamente una verdadera transformación que produzca efectos concretos en el sentido de una disminución de la violencia institucional y que de ningún modo sustituyen la obligación de la justicia de investigar y castigar estos hechos.

3.1. La muerte de jóvenes en supuestos enfrentamientos con la policía: algunas iniciativas

En abril de 2003, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires presentó un informe en el que denunció que en Lomas de Zamora, en el año 2001, 14 jóvenes resultaron muertos en supuestos enfrentamientos con la policía bonaerense,³⁷ un número llamativamente alto si se lo compa-

³⁵ Resolución N° 13/00.

³⁶ Creada el 27/6/2000 por resolución de la Procuración General de la Nación N° 35/00.

³⁷ “Informe sobre la muerte de jóvenes en enfrentamientos policiales ocurridas en el ámbito de la Departamental Policial de Lomas de Zamora durante el año 2001”, Secretaría de Derechos Humanos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1/04/03.

ra con la cantidad de hechos similares ocurridos en otros distritos y que representa el 41% del total de este tipo de casos en toda la provincia. Asimismo, el informe destaca que en ese departamento judicial la policía mató a 29 jóvenes entre el año 2000 y el primer bimestre de 2003. El informe aclara también que el listado de 14 jóvenes muertos durante 2001 fue producido por el Área de Estadísticas del Centro de Operaciones Policiales (COP) de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y que en él no está consignada la totalidad de personas menores de edad muertas, ya que de la información recogida por la prensa surge que la cifra es aún mayor.

A partir de estos datos alarmantes, la Secretaría de Derechos Humanos realizó un relevamiento de las causas penales iniciadas a raíz de esas muertes. De las nueve causas relevadas surge que todos son varones de entre 15 y 17 años, y que siete muertes se habrían producido en presuntos enfrentamientos policiales originados luego de la comisión de hechos ilícitos (en cinco casos las víctimas de estos supuestos ilícitos eran policías y en un caso se trata de un funcionario penitenciario), en tanto que las tres muertes restantes se habrían producido en el marco de un operativo policial.

El relevamiento pone en evidencia, asimismo, las irregularidades en la tramitación de las causas: la mitad de ellas llevan por carátula el delito presuntamente cometido por el joven muerto, sin que se mencione su muerte. Sólo en una causa se citó a prestar declaración testimonial, ante el fiscal, al efectivo policial autor de la muerte, en el resto de los casos los efectivos sólo prestaron declaración en la sede policial. En ningún caso se imputó a los policías por homicidio. El informe indica que en nueve de los diez casos analizados “se advierte la inexistencia de un pronunciamiento judicial acerca del accionar de los miembros de las fuerzas de seguridad causantes de las muertes”.

La Secretaría de Derechos Humanos cuestiona duramente la actuación de los fiscales en la investigación penal preparatoria (IPP) de las causas relevadas, resaltando que los representantes del Ministerio Público sólo investigan el presunto delito cometido por las personas que luego resultaron muertas, sin analizar las causas de sus muertes. Se critica también la inacción de los jueces de garantías que en ningún caso actúan ante las omisiones en las que incurre el Ministerio Público. Por último, se destaca que los funcionarios policiales participan de los procesos como testigos o como víctimas y nunca están bajo investigación.

En octubre de 2001, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires emitió la acordada N° 3.012 en la que manifestó su preocupación por la muerte de jóvenes en supuestos enfrentamientos policiales. De los sesenta jóvenes muertos en estos enfrentamientos entre los años 1999 y 2001, al menos seis habían denunciado a funcionarios de las dependencias policiales de las jurisdicciones en las que finalmente murieron por apremios ilegales. La Procu-

ración General de la Suprema Corte, confirmando la gravedad de esta situación, difundió un informe que enumera serias irregularidades en la investigación de las muertes de jóvenes y señala a un grupo de quince policías, sospechados de haber cometido siete crímenes, posiblemente relacionados con la limpieza social o el negocio de la seguridad privada.

Sin embargo, estas investigaciones no impactaron fuertemente en el entonces ministro de Justicia y Seguridad de la provincia, Luis Genoud, quien al ser consultado por el tema de los “escuadrones de la muerte” relativizó el fenómeno sosteniendo que el caso era “un hecho lamentable, deleznable, pero afortunadamente un hecho aislado. Es más: único. Deducir que todos [los policías] son así es un error”.³⁸

Con todo, se ensayaron algunas respuestas institucionales frente a la grave situación. El procurador general del Departamento Judicial de San Isidro resolvió crear un Área de Torturas y Malos Tratos, a cargo de una fiscal. Aunque el área se creó como consecuencia directa del caso conocido como el “escuadrón de la muerte” de Don Torcuato, dicho proceso no fue investigado por esta fiscal sino por aquel que había comenzado la investigación. El caso avanzó y se ha fijado fecha para la realización del juicio oral en el mes de octubre de 2004.

3.2 La Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados³⁹

En junio del 2000 se creó la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados, en el marco de la Procuración General de la Nación. El objetivo principal de esta comisión fue dar seguimiento a las causas judiciales en las que se había detectado la existencia de hechos fraguados por la policía, profundizar las investigaciones que ya se habían iniciado y localizar nuevos hechos.⁴⁰

Estos procedimientos, en los cuales se involucraba a personas inocentes, tenían como objetivo lograr ascensos, mejorar estadísticas y justificar (o incrementar) la existencia de recursos humanos y materiales en ciertas dependencias. Implicaron la utilización de recursos estatales (móviles, armas, personal) a disposición de la Policía Federal y la puesta en marcha de procesos judiciales y su consiguiente movilización de recursos. Por otra parte, los procedimientos

³⁸ “No hay lugar para los que creen que el arma es su tercer huevo”, *Página/12*, 24/3/02.

³⁹ Parte de esta sección ha sido elaborada sobre la base de la *Síntesis de Informe Anual 2001 sobre procedimientos policiales fraguados* elaborado por la Oficina de Investigaciones y Estadísticas Político-Criminales de la Fiscalía de Política Criminal, Procuración General de la Nación.

⁴⁰ La comisión fue integrada por los doctores Luis Cevasco, Raúl Cavallini, Oscar Amirante, Paula Litvachky, Fernando Córdoba, Gerardo Di Masi, Pablo Lanusse, Raúl Perotti y Daniel Rafe-cas bajo la coordinación operativa de la Fiscalía de Política Criminal.

fraguados implicaron la utilización de armas, drogas y explosivos, cuya procedencia sería importante determinar.

En abril de 2000, el doctor Daniel Eduardo Rafecas⁴¹ presentó un informe ante la Procuración General de la Nación acerca de una serie de procesos judiciales en los que sistemáticamente se habían detectado serios indicios de que personal de la Policía Federal Argentina había “fabricado” procedimientos penales.⁴² Allí se exponían trece casos, detectados tanto en la Justicia Federal como en la Criminal Ordinaria, que habían culminado con sobreseimiento o absoluciónde los implicados. Más tarde, se determinó que estas prácticas tuvieron lugar de manera ininterrumpida al menos desde 1995.

Cabe destacar que desde 1996, con anterioridad a las investigaciones iniciadas por la Procuración General de la Nación, el CELS había dado a conocer públicamente la fabricación de procedimientos contra personas inocentes, a quienes se les imputaba la comisión de un delito. Los hechos denunciados mostraban, además, que la fabricación de causas no es sólo una práctica policial rutinaria, sino que por lo general aparece como parte de un conjunto de prácticas ilegales organizadas por los oficiales a cargo de las jurisdicciones. La denuncia presentada en 1996 por Hugo Airali —oficial de la Policía Federal— y patrocinada por el CELS⁴³ incluía algunos de los casos que luego formaron parte del informe de la Procuración General.

A pocos días de la primera presentación del doctor Rafecas, y ante la gravedad de la situación planteada, se dispuso que su contenido fuera puesto en conocimiento de todos los fiscales del Fuero Penal y de las autoridades del Poder Judicial y la Policía Federal. El alerta emitido a los operadores judiciales, la información difundida a través de los informes elaborados y la repercusión que el tema alcanzó en los medios masivos de comunicación parecieron cumplir una función preventiva, pues, paulatinamente el número de causas fraguadas detectadas comenzó a mermar. A partir de la segunda mitad de 2001, se redujeron los casos de posibles procedimientos fraguados, acelerando una tendencia ya perceptible en la primera mitad del año. Por otra parte, se realizó un seguimiento de las causas en las que los procedimientos fraguados todavía no habían sido descubiertos y, por lo tanto, el proceso penal contra los imputados seguía en trámite. Este relevamiento concluyó a fines de 2001, no habiendo hasta ese entonces ninguna persona detenida (procesada o condenada) cuya cau-

⁴¹ Secretario de la Fiscalía General N° 2 ante los Tribunales Orales Federales de la ciudad de Buenos Aires.

⁴² El informe en cuestión menciona que dicha investigación se inició a raíz de lo actuado en la causa “Molfese” ante el Tribunal Oral Federal (TOF) N° 6.

⁴³ Para más información sobre el caso véase Chillier, Gastón, “La denuncia de un ex policía. Análisis de las causas y consecuencias de las prácticas de la Policía Federal” (mimeo), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, 1997.

sa estuviera bajo estudio de la comisión. Sin embargo, se detectaron procedimientos fraguados que habían resultado en fallos condenatorios con anterioridad al inicio de las actividades de la comisión, lo que ameritó una actuación particular de la Procuración General de la Nación.⁴⁴

A pesar de la destacable labor y los hallazgos realizados por la unidad investigadora de procedimientos fraguados, la actuación de las restantes agencias estatales involucradas en estos hechos impidió que quienes cometieron irregularidades y actos ilegales fueran debidamente sancionados. En este sentido, las actuaciones policiales y judiciales no han sido uniformes frente a este tipo de hechos.

⁴⁴ Ejemplo de ello es el hecho N° 18 en el que fuera involucrado el ciudadano de nacionalidad peruana Oscar Guevara Sales. El 14 de febrero de 2001, los doctores Cevasco y Rafecas presentaron, ante la Cámara de Casación Penal de la Nación, un recurso de revisión del fallo condenatorio recaído sobre Guevara Sales en 1998. Sin embargo, con fecha 21 de marzo de 2001, la Sala III de la Cámara de Casación Penal lo declaró inadmisibles, alegando que su contenido no se adecuaba a las exigencias probatorias requeridas para conmovir el principio de *cosa juzgada*. Como último recurso, el día 4 de mayo, el procurador general de la Nación remitió, a instancias de tres integrantes de la comisión, un expreso pedido de conmutación de pena al Poder Ejecutivo Nacional.

IV

Fiscales y defensores en la agenda democrática. Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público

Hace ya algunos meses se impulsó en la Argentina un proceso de reformas institucionales sobre la justicia. Los documentos “Una Corte para la democracia I y II” firmados por la Asociación de Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y la Unión de Usuarios y Consumidores, pretendieron ser un aporte a dicho proceso. Varias de las propuestas allí sugeridas fueron implementadas, o están en plena discusión; no obstante, somos conscientes de que el proceso de reforma judicial es lento y necesita profundizarse.

El sistema de administración de justicia es el espacio institucional básico para la protección de los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Como expresamos en aquella oportunidad, el descontento de la ciudadanía por el mal desempeño de la justicia estuvo dirigido fundamentalmente a la Corte Suprema. Ahora bien, la falta de legitimidad es un problema que atraviesa a todo el sistema judicial desde hace varios años. Por esta razón, las reformas deben impulsarse sobre todo el Poder Judicial, pero además consideramos indispensable que la discusión se extienda a una institución preponderante como el Ministerio Público, organismo que hoy tiene rango constitucional.

En tal sentido, la renuncia de Nicolás Becerra y la inminente designación

de un nuevo procurador general constituyen una ocasión que no puede ser desaprovechada para abrir ese espacio.

Más el debate no debe comprender sólo al Ministerio Público Fiscal. El Ministerio Público de la Defensa no puede ser ajeno a esta iniciativa. Estrechamente relacionado con la necesidad de su fortalecimiento se encuentra el caso paradigmático del actual defensor general, doctor Miguel Ángel Romero. Como ya dijéramos en el documento “Una Corte para la democracia II”, en su proceso de designación no se tuvieron en cuenta las objeciones de la sociedad civil ni sus antecedentes contrarios a los derechos humanos. En este sentido, su perfil y fundamentalmente su actuación concreta no parecen compatibles con la importancia política de un organismo como la Defensa Pública. Sin embargo, pese a las reiteradas denuncias, su proceso de juicio político no logra avanzar.

Con este documento queremos, por un lado, reafirmar la relación directa que existe entre la consolidación del sistema de justicia y el fortalecimiento de la democracia, y por otro lado, mantener nuestra colaboración en dicho proceso de reforma.

1. El Ministerio Público

Históricamente, el Ministerio Público ha pasado inadvertido para el ciudadano. Su híbrida regulación¹ ha tenido como consecuencia que sus responsabilidades funcionales y políticas no estuvieran claras. Entendemos que resulta fundamental discutir cuál es el Ministerio Público que necesita la democracia argentina.

La reforma constitucional de 1994² dio al Ministerio Público carácter constitucional y junto con la sanción de la Ley Orgánica³ se definieron sus principales características: independencia, autonomía funcional y autarquía financiera. Está

¹ El procurador actuó, históricamente, dentro del ámbito del Poder Judicial. La ley 27 que lo organiza establecía que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estaba integrada por los ministros y el procurador general. En esa línea, las normas relacionadas con el nombramiento y remoción de jueces se aplicaban a los fiscales y defensores oficiales —teniendo todos como superior jerárquico al procurador. En la década de 1990, el entonces presidente Menem nombró al procurador general sin acuerdo del Senado, lo que produjo como efecto que el Ministerio Público dependiera del Poder Ejecutivo.

² El artículo 120 de la Constitución Nacional establece: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

³ Ley 24.946, sancionada el 11 de marzo de 1998. El artículo 1 de esta ley dispone: “El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que

integrado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, y sus responsables son el procurador general y el defensor general de la Nación.

El Ministerio Público Fiscal de la Nación es, fundamentalmente, el organismo responsable de investigar y perseguir los delitos, llevar el caso ante el juez y cuidar la legalidad de los procedimientos. Como tal, es una figura central del sistema de justicia penal. Para cumplir con esta tarea, agrupa a todos los fiscales federales del país y a los fiscales nacionales que actúan en la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, aquí no se agota su misión. Tiene una específica y relevante intervención en temas de interés público como casos contenciosos contra la administración pública, violaciones a la ley de usuarios y consumidores⁴ o cuestiones ambientales.

Por su parte, el Ministerio Público de la Defensa debe velar por el debido proceso y garantizar el acceso a la justicia. La Constitución y los pactos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional aseguran a toda persona acusada de un delito a contar con un defensor oficial. Esta obligación se extiende a cualquier tipo de proceso para las personas sin recursos. Es evidente su importancia si se tiene en cuenta que en nuestro país más de la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza.⁵ Por ejemplo, en la justicia penal, ocho de cada diez casos que llegan a juicio oral, tienen defensor oficial.⁶

tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El principio de unidad de actuación debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que corresponda como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales, defensores y tutores o curadores públicos, en razón de los diversos intereses que deben atender como tales. Posee una organización jerárquica la cual exige que cada miembro del Ministerio Público controle el desempeño de los inferiores y de quienes lo asistan, y fundamenta las facultades y responsabilidades disciplinarias que en esta ley se reconocen a los distintos magistrados o funcionarios que lo integran”.

⁴ El artículo 52 de la ley 24.240 dice lo siguiente: “Acciones judiciales. Sin perjuicio de lo expuesto, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al Ministerio Público. El Ministerio Público cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. En caso de desistimiento o abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas, la titularidad activa será asumida por el Ministerio Público”.

⁵ Este papel lo ejerce tanto en el ámbito doméstico —ante los tribunales de justicia locales— como ante las instancias supranacionales de protección de los derechos humanos, cuando los tribunales argentinos desconozcan las previsiones de lo tratado (consultar lo tratado o los tratados). De este modo, la Defensa Pública puede operar como un activo promotor de la consolidación de una práctica institucional respetuosa de los derechos humanos.

⁶ Según datos de la Defensoría General de la Nación, para los años 1999 a 2002.

Como vemos, el Ministerio Público tiene una misión política esencial. Es un actor fundamental para el buen funcionamiento de la justicia y la vigencia de los derechos fundamentales. Como órgano de carácter federal —con fiscales y defensores en cada una de las provincias—, su posición es estratégica para llevar adelante políticas que puedan tener impacto en todo el país. El tema de la reforma judicial, por ejemplo, pasa a ser fundamental en su agenda. A su vez, desde esta perspectiva, se constituye en un actor de enorme relevancia en la relación entre el Estado federal y las provincias.

Tiene, asimismo, capacidad para intervenir en casos de incidencia colectiva, es decir que puede impulsar a través de un caso medidas con consecuencias de interés público. Esto cobra importancia sobre todo en aquellos lugares donde la sociedad civil se encuentra poco fortalecida o desarticulada y no existen asociaciones intermedias que tomen a su cargo estas iniciativas.

De este modo, como cualquier organismo dedicado a ejecutar políticas públicas debe actuar en el marco de la ley, por el resguardo de la Constitución y los derechos humanos, pero también sobre la base de criterios de eficiencia.

Sin embargo, el actual Ministerio Público está lejos de haber cumplido esta función. No ha adquirido el protagonismo que le corresponde y no se ha caracterizado por llevar a cabo con eficiencia las tareas encomendadas.

Creemos que este diagnóstico de debilidad institucional está estrechamente relacionado con las siguientes circunstancias:

- 1) No trabaja en torno a objetivos institucionales claros. Su participación en el diseño y ejecución de políticas en materia de administración de justicia (criminal en especial y de defensa pública), no se definió nunca bajo principios transparentes. No ha asumido su responsabilidad pública, ni es visto como responsable por la sociedad.
- 2) Su inserción institucional es débil. No se ha definido con precisión cuál es su relación con los otros poderes estatales, tanto en términos de control como de coordinación.
- 3) Por último, y de capital importancia, posee una estructura organizacional fundamentalmente ineficiente. Su tradición “judicialista” lo ha dejado sumido bajo una organización “a imagen y semejanza” del Poder Judicial que poco tiene que ver con su función.⁷ Existe, en este sentido, un impedimen-

⁷ Este tipo de organización se ha denominado “refleja” al Poder Judicial. Esto quiere decir que el modo como se organizaron las oficinas de los fiscales y los defensores públicos se ha reflejado en la estructura judicial. Así, si los jueces están divididos en fueros e instancias y a cada uno corresponde una unidad funcional “juzgado”, o cada tres, un “tribunal”, el Ministerio Público y la Defensa han seguido ese camino. Hoy los fiscales están divididos por fuero y por instancia. A su vez, por cada “juzgado” o “tribunal” se ha creado, en forma “refleja”, para el Ministerio Público una unidad funcional “fiscalía” (y a ella corresponde obviamente un fiscal). Igualmente para los defensores.

to cultural que ha trabado cualquier intento de cambio. Es importante destacar que aún si se diera solución a los dos primeros puntos y no se resolviera este tema, habría muy pocas posibilidades de contar con un Ministerio Público eficiente.

2. Las reformas posibles

A continuación se enumeran algunos de los mayores problemas advertidos, su posible solución y el responsable de llevarla adelante. Los cambios que aquí proponemos requieren modificaciones legales y reglamentarias, y fundamentalmente, la voluntad política de los tres poderes estatales y del Ministerio Público, así como el compromiso de la sociedad civil de involucrarse, participar y ejercer el control ciudadano necesario.

2.1. El Ministerio Público debe definir sus políticas y elevar su eficiencia

Mientras el Poder Judicial posee una estructura peculiar, en la que cada uno de sus integrantes tiene independencia respecto de los otros poderes y también de los otros jueces, el Ministerio Público, por su función, se rige por el principio de unidad de actuación e indivisibilidad. Por este principio se dice generalmente que “el Ministerio Público es uno solo” y ello indica que sus funcionarios, en el trabajo cotidiano, lo representan totalmente. Las consecuencias de sus actos (acciones u omisiones) son imputables al organismo, más allá de las responsabilidades internas. Ello explica, a su vez, que se organice en forma jerárquica, es decir, vertical, con funcionarios de rango superior que pueden dar instrucciones a los de rango inferior, con la obligación de acatarlas, excepto en algunas situaciones en las que se discute la legitimidad de la instrucción. A su vez, existe un régimen disciplinario y de superintendencia donde los superiores controlan a los inferiores.

Es esta particularidad la que posibilita el diseño de políticas para todo el organismo que, en la medida de lo necesario, deben coordinarse con las definidas en las otras áreas de gobierno. Pensar al Ministerio Público desde esta perspectiva aporta coherencia, pero también transparencia y control sobre las decisiones de los responsables.

Ninguna razón, más que la idea de ser (y querer ser) parte del Poder Judicial y mantener las estructuras tradicionales, explica este tipo de organización. Aún más, las razones funcionales imponen, como se verá en el texto, una organización bajo principios propios. Por lo demás, tampoco existe un análisis crítico respecto de la organización actual del Poder Judicial de modo tal que no sólo el Ministerio Público se ha organizado bajo principios ajenos a sus propios fines sino que ha reproducido los vicios de aquella organización.

Como desarrollamos en los puntos siguientes, el Ministerio Público Fiscal debe fortalecer su papel en la definición y ejecución de la política criminal estatal y de administración de justicia en general. Por otra parte, el Ministerio Público de la Defensa debe constituirse como un actor con incidencia en políticas públicas en materia de debido proceso, defensa de intereses colectivos y fortalecimiento de los sectores con dificultades de acceso a la justicia.

2.1.1. Fortalecer el rol del Ministerio Público Fiscal en la definición y ejecución de una política criminal estatal coherente y prioritaria

Así como el Estado define, entre otras muchas, políticas económicas o sociales, también formula políticas en materia de administración de justicia, especialmente criminal.⁸ En este contexto, si bien los grandes lineamientos sobre política criminal son fijados por el Congreso Nacional a través de las leyes penales y procesales, el Ministerio Público Fiscal juega aquí un papel fundamental. Se le ha asignado, institucionalmente, la función de aplicar a través de acciones concretas esas líneas generales que el legislador fijó. Ello, a su vez, por ser un órgano federal, con el deber de hacerlo en todo el país de acuerdo con las especificidades regionales que se definan.

Sin perjuicio de que esta tarea se ejerce cotidianamente a través del impulso que los fiscales dan a las causas penales concretas, el Ministerio Público Fiscal tiene la obligación de hacerlo con coherencia, en coordinación con los demás poderes públicos y bajo criterios objetivos que permitan identificar las prioridades fijadas. No parece superfluo agregar que bajo esta función “operativa”, el Ministerio Público Fiscal es el que termina de definir y concretar la política criminal estatal. Ante recursos escasos, en la medida en que los fiscales persigan determinados delitos y no otros, la definición legislativa queda, en el contexto actual, condicionada por una selección no transparente ni programada.

Para lograr esta coherencia y definir las prioridades, el Ministerio Público Fiscal cuenta con una herramienta esencial. Por su organización jerárquica, el procurador general puede (y debe) establecer pautas concretas y específicas de actuación mediante el dictado de instrucciones generales⁹ que tiendan, por un

⁸ A través de su política criminal el Estado define qué conductas se considerarán delitos, qué respuesta se dará a las víctimas y a quienes los cometan y, a su vez, cómo se los investigará y juzgará.

⁹ Del acatamiento razonable de estas instrucciones de carácter general depende en gran medida la eficacia de la política criminal que se proponga. Vale aclarar que esto se aplica a las otras materias a las cuales el Ministerio Público Fiscal está avocado, como por ejemplo, temas de usuarios y consumidores. En este sentido, el procurador general tiene la capacidad de definir las líneas de actuación que tendrá dicho ministerio en cuestiones como, por ejemplo, legitimación activa y los fiscales deben trabajar sobre la base de esas directivas. En la actualidad se han advertido casos en los que los fiscales no las acatan, como el caso de la PGN 85/03.

lado, a hacer explícitas las líneas de acción, y por el otro, a tornar eficiente su actividad. Sin embargo, en todos estos años no parece haber existido una actividad consciente dirigida a establecer en forma transparente estos criterios. Así, sólo pueden enumerarse esfuerzos aislados, respuestas espasmódicas o coyunturales ante reclamos sociales o sectoriales.

Para ello es preciso voluntad política y que se concrete un plan de persecución penal específico, que oriente la mayor cantidad de recursos a la persecución de los delitos de mayor gravedad y que afectan, con consecuencias profundas, a toda la sociedad. Un adecuado compromiso con la erradicación de los niveles estructurales de impunidad exige dar prioridad a determinados cursos de acción, y áreas de intervención, de máxima importancia institucional. Nos referimos concretamente a violaciones a los derechos humanos, delitos contra la vida, criminalidad organizada, delitos económicos, delitos de corrupción, evasión impositiva y delitos contra el medio ambiente.

En este sentido, es indispensable que el Ministerio Público Fiscal “se asuma” como un órgano federal y fortalezca su actuación en este tipo de casos donde hoy su intervención es alarmantemente escasa.¹⁰ En esta línea, es preciso recordar el paulatino proceso de transferencia de competencias ordinarias hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que dejará a dicho ministerio sólo con su competencia federal.

Por otra parte, cualquier política de fortalecimiento institucional requiere, como paso ineludible, que la responsabilidad exclusiva y excluyente de la investigación penal se coloque en cabeza de los fiscales. El sistema procesal penal federal debe adecuarse a estas exigencias y para ello hay que reformarlo. No es posible seguir manteniendo un código procesal “viejo” e ineficiente que mantiene la figura inquisidora del juez de instrucción, con la potestad de investigar y controlar al mismo tiempo, y que puede decidir arbitrariamente qué investigación delega en el fiscal y con cuál se queda. Esto afecta claramente la garantía de imparcialidad y contradice toda política racional de asignación de responsabilidades funcionales y de distribución de recursos. Una política de persecución penal eficaz también necesita un fiscal responsable del éxito del caso

¹⁰ Por ejemplo, el Informe Anual del Ministerio Público Fiscal del año 2003 revela que en materia tributaria y delitos económicos desde 1999 hasta el 31 de enero de 2003 hubo 101 condenas por evasión impositiva en todo el país, 55 de ellas en el interior del país (que no cuenta con un fuero especializado tal como ocurre en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires). Pero ninguna de las condenas dictadas hasta esa fecha recayó sobre un gran contribuyente nacional. Por su parte, durante el año 2002 se computaban 967 causas por estafas y defraudaciones contra la administración pública, de las cuales sólo 89 fueron elevadas a juicio y se obtuvo condena sólo en 44 casos. El mismo informe revela que para 2002 había 500 casos por incumplimiento de los deberes de funcionario público en todo el país, de los cuales sólo 9 fueron elevados a juicio y no se registraron condenas por este delito.

y un juez de garantías fuerte que cumpla realmente la tarea de velar por el debido proceso.¹¹

Es imperioso, en este mismo contexto, que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas recobre su capacidad de acción y protagonismo. Para ello, debería evaluarse la extensión de su competencia a los poderes Legislativo y Judicial; ratificarse su potestad para actuar tanto en sumarios administrativos como en expedientes judiciales y fortalecerse su composición, recursos humanos y materiales.

2.1.2. Fortalecer el rol del Ministerio Público de la Defensa en su función política, para la vigencia del debido proceso y los derechos fundamentales

La importancia de la Defensa Pública está dada por la misión esencial de generar políticas públicas tendientes a garantizar el debido proceso y la vigencia de los derechos fundamentales. Para el logro de estos objetivos, el defensor general puede impartir líneas de acción que permitan coordinar el desempeño de todo el organismo, a través de resoluciones generales e instrucciones particulares.

Es claro que las potencialidades del Ministerio Público de la Defensa para promover políticas que fortalezcan a los sectores con dificultades de acceso a la justicia han sido desaprovechadas. El Ministerio Público de la Defensa ha operado en forma eminentemente reactiva y circunscripta a los casos judiciales concretos.¹² No se ha ocupado de delinear políticas que incidan eficazmente en el

¹¹ Al mismo tiempo se debería modificar el Código Penal y Procesal Penal con el fin de incorporar la legitimación para querellar de cualquier ciudadano u asociación de ciudadanos, en determinados delitos y, por otra parte, la conversión de la acción, mecanismo que permite que en ciertos casos un delito de acción pública se convierta en delito de acción privada sólo perseguible por el acusador particular, sin intervención alguna del Ministerio Público. En cuanto a la primera cuestión, se propone un sistema de *acción popular* en los delitos de acción pública que afecten intereses colectivos o cometidos con abuso de la autoridad estatal, según el cual cualquier ciudadano puede asumir el papel de querellante (CPP Modelo, nota al artículo 78). En este sentido, el Código Penal Procesal (CPP) de Guatemala autoriza a los ciudadanos —y a las asociaciones— a intervenir como querellantes en los delitos de acción pública cuando se trate de delitos cometidos por agentes estatales en ejercicio de su cargo que impliquen violación de derechos humanos o cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios que abusen de su cargo (artículo 116, párrafo II). El CPP de Costa Rica otorga legitimación para querellar a “cualquier persona contra funcionarios públicos que, en el ejercicio de su función o con ocasión de ella, hayan violado derechos humanos; cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios que han abusado de su cargo así como contra quienes cometen delitos que lesionan intereses difusos” (artículo 75, párrafo II, nuevo CPP de Costa Rica). Se trata de un supuesto de participación de la víctima en delitos que afectan bienes jurídicos colectivos. Un sistema similar está previsto en el derecho federal estadounidense por delitos que afectan el patrimonio del Estado cometidos por particulares.

¹² Incluso con algunas falencias en estos casos por no poder efectuar una defensa eficiente. En este sentido, por ejemplo, la Defensa Pública no cuenta con medios para tener capacidad de investigación propia, o los defensores no dan abasto para concurrir a las indagatorias o a la totalidad de audiencias que el caso requiere.

accionar de la justicia para garantizar mejores condiciones de acceso. No ha estado preocupado, tampoco, por entablar medidas institucionales que reviertan la incidencia de los factores socioeconómicos en el disfrute de los derechos fundamentales.

En el ámbito penal se han obtenido algunos resultados que lograron trascender el caso concreto a partir de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la defensa no penal no ha podido optimizar los esfuerzos realizados en los casos individuales de modo de obtener algún impacto social colectivo. Esto se debe, principalmente, a que no han sido pensadas estrategias de litigio de interés público.

Entendemos que es necesario que la Defensoría General elabore programas de acción que no solamente atiendan a optimizar y afianzar la calidad de la defensa técnica en casos particulares, sino también, y preponderantemente, que contribuyan en forma significativa a lograr la operatividad de los derechos. En particular, debe asumir la función de asegurar la puesta en práctica de las leyes que tutelan y asisten a los sectores más desprotegidos (discapacitados, personas privadas de su libertad, etc.) y aprovechar su posición privilegiada para centralizar información respecto de cuestiones como violencia policial, situación carcelaria o funcionamiento irregular de algunas dependencias, entre otras.

En este contexto, es un deber funcional de los que asuman como responsables máximos del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, que cuenten con un plan de gobierno, un plan de acción concreto —con resultados exigibles— que permita conocer la orientación que darán al organismo y aporte los parámetros objetivos que posibiliten una correcta evaluación de la gestión.

2.2. El Ministerio Público debe reformular su estructura y organización interna a partir del rol institucional

En el punto anterior sostuvimos que el Ministerio Público debe aumentar su eficiencia en la definición y ejecución de sus políticas. Sin embargo, no basta con establecer las prioridades. Es indispensable ajustar las estructuras a estas exigencias.

Hemos estado acostumbrados a un Ministerio Público con estructuras organizacionales deficientes. Es necesario abandonar la concepción rígida y tradicional según la cual sólo desempeña una función cuasijudicial, cuya única intervención se da en los procesos judiciales concretos.

El mantenimiento de la organización actual, “un juzgado-una fiscalía-una defensoría”, a imagen y semejanza del Poder Judicial, por fuero y por instancia, responde a ese modelo y es contradictorio con una correcta administración de los recursos humanos y materiales que tienda al mejoramiento de los bajos

niveles de eficiencia. En efecto, la dividida actuación del Ministerio Público en fueros y sucesivas instancias implica, por ejemplo, que personas distintas tengan que analizar y estudiar sucesivamente cada caso, en perjuicio de la definición de una estrategia.

Este punto resulta de absoluta relevancia ya que, como expresamos, no es posible pensar un Ministerio Público que pueda cumplir con su misión institucional del modo como aquí se define, si no revisa y modifica su estructura, su organización y su dinámica de trabajo.

En este sentido, un punto clave en esta reformulación son las áreas centrales: la Procuración y la Defensoría General. Sus estructuras deben poder responder, de manera eficiente, a las exigencias del papel político que posee el organismo y deben tener la capacidad de llevar adelante efectivamente sus tareas de administración, superintendencia, control de gestión, generación de información estadística y, fundamentalmente, de asesoramiento al procurador y defensor general en el diseño y ejecución de las líneas de actuación.

Asimismo, el Ministerio Público debe tender a una estructura y organización basada en criterios de especialidad y complejidad, con equipos de trabajo que funcionen como cuerpos dinámicos,¹³ con la suficiente flexibilidad y movilidad como para dotar de capacidad de respuesta y agilidad a su actividad.¹⁴

La idea de armar oficinas con equipos de fiscales que trabajen directamente con los casos que suceden en un territorio determinado y sin la lógica del turno de los jueces, se inscribe en esta línea.¹⁵ Es preciso reorganizar las estruc-

¹³ Las experiencias de otros ministerios públicos latinoamericanos revela la resistencia de los actores locales por buscar distintas formas de mejorar su capacidad de trabajo y adaptarse a las nuevas exigencias. En este sentido, en Guatemala se ha regulado en la Ley Orgánica del Ministerio Público (artículo 44) la posibilidad de que el fiscal general contrate abogados particulares, generalmente profesionales que trabajan en ONGs, para que actúen en un caso concreto como si fueran fiscales del Ministerio Público, especialmente cuando se trata de graves violaciones a derechos humanos. Así, abre también la posibilidad de contratar, ante demandas específicas y por un tiempo determinado, especialistas en distintas materias con el objetivo de conformar grupos multidisciplinarios, sin necesidad de aumentar la estructura ni crear cuerpos estancos y rígidos.

¹⁴ En este sentido, pueden mencionarse algunos intentos efectuados por el Ministerio Público Fiscal como la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y de Contrabando (UFITCO) y la Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social, aunque sin éxito en su objetivo de romper efectivamente los compartimentos estancos, desformalizar, desburocratizar y elevar los niveles de eficiencia en la persecución de esos delitos.

¹⁵ La descentralización territorial y su trabajo en un lugar geográfico determinado parece aumentar la capacidad de investigación de la fiscalía y su protagonismo. Aporta, asimismo, mejores condiciones para la prevención e investigación de los delitos por la inmediatez con el hecho y con la prueba. Una organización de este estilo debe estar preocupada también por acercarse a la víctima del delito e insertarse más fácilmente en la comunidad. El procurador general deberá considerar estos principios en el momento de diseñar su plan de reorganización, con los indispensables mecanismos de control institucional (como posibles rotaciones) que permitan seguir de cerca las

turas vigentes y generar espacios donde pueda insertarse un nuevo modelo de fiscal, responsable del caso, que trabaje en equipo, que controle y no reniegue de ser controlado. A su vez, se necesita un fiscal preocupado por la víctima; esto es, un Ministerio Público que genere espacios de contacto y de contención con la víctima del delito.

En este contexto, los fiscales deben replantear su forma de trabajo. El Ministerio Público Fiscal sigue reaccionando tras el caso denunciado, sin verdadera capacidad de generar sus propias investigaciones. Esta incapacidad de mirar la realidad estaría dejando traslucir algún nivel de indiferencia preocupante con los problemas institucionales que vivió la Argentina estos últimos años. Para potenciar su labor, como dijimos, debe reformarse el Código Procesal Penal y darle a los fiscales la dirección y la responsabilidad de la investigación criminal.

En esta misma línea, resulta trascendente revisar su vínculo con las fuerzas de seguridad. En la actualidad, la policía es la cara visible del sistema penal. Es la institución que define las prioridades. Es la que impone la agenda en materia de persecución penal. Y en este sentido, también es la que tiene el primer contacto con los protagonistas del conflicto. Repensar esta relación y diseñar una estructura que quiebre esta lógica es una tarea central en la búsqueda de mayor transparencia, de una efectiva protección de derechos y, fundamentalmente, de eficiencia.

El trabajo responsable y coordinado del Ministerio Público con la fuerza de seguridad que actúa como su auxiliar, por un lado, mejora las “rutinas de investigación” —con directivas claras sobre medidas o preservación de la prueba— y, sobre todo, abre las puertas a la posibilidad de generar investigaciones propias. Esto, sin duda, aclara los roles de cada uno de los actores en el sistema de justicia y aumenta la capacidad de trabajo mutua para el éxito de los casos.

Por otro lado, esta cercanía y este trabajo coordinado generan instancias de control que pueden evitar o, al menos, disminuir las irregularidades en los procedimientos y prácticas policiales violatorias de derechos. La estrategia debe estar dirigida a la eliminación de los espacios librados a la discrecionalidad, que incentivan las irregularidades y la corrupción.

Ahora bien, todo ello requiere un fuerte posicionamiento del Ministerio Público como “actor responsable” en el sistema de administración de justicia y revertir las lógicas por las cuales el funcionario prefiere “descansar” en el trabajo de calle cotidiano de la policía y dejarlo librado a su criterio. Para ello necesita

relaciones que se generen entre los distintos actores dentro de ese territorio. Una experiencia que intentó desandar el camino de la organización a imagen y semejanza del Poder Judicial ha sido la creación de las fiscalías barriales, como las de Saavedra, Pompeya o La Boca, aunque sin un adecuado seguimiento del organismo central para replicar las prácticas exitosas y modificar las que no resultaron.

darle autonomía en la investigación y el contacto con la gente, lo cual tiene serias consecuencias: inacción, pasividad y distancia con los casos. A su vez, genera un espacio de tolerancia y hasta a veces connivencia, con irregularidades y prácticas ilegales, que hace perdurar una relación poco transparente e ineficiente.

El Ministerio Público de la Defensa debe abandonar también la herencia “judicial” y buscar una organización propia, que le permita responder con eficiencia a las demandas. En este sentido, tampoco es lógico reproducir la organización del Ministerio Público Fiscal. Como vimos, sus funciones son distintas y este papel es el que debe marcar los criterios de organización para tener mayor presencia en la comunidad y hacer más accesibles sus servicios.

Para todo ello, es indispensable también que se modifique la regulación presupuestaria vigente y se asegure a los responsables del organismo verdadera incidencia en la definición de su presupuesto.

En definitiva, es tarea del procurador general y del defensor general hacer un Ministerio Público eficiente y, para ello, llevar adelante estas reformas. A esto debe agregarse, fundamentalmente, la necesidad de definir nuevas políticas transparentes de administración y de personal, a partir de la modificación de los reglamentos internos existentes. Será necesario, también, que se trabaje en forma coordinada con el Congreso de la Nación para reformar la Ley Orgánica en lo que resulte pertinente.

2.3. Se deben redefinir los procesos de selección de los integrantes del Ministerio Público: el perfil del procurador general y defensor general

2.3.1. *Del procurador y defensor general*

El decreto 588/2003 sancionado por el Poder Ejecutivo Nacional¹⁶ significó un importante avance, al prever para estas designaciones un procedimiento similar de participación ciudadana y de transparencia al que estableció el decreto 222/2003 para los ministros de la Corte Suprema.

Si bien es claro que una interpretación razonable del decreto 588/2003 podría remitir a los criterios establecidos por el decreto 222/2003 para evaluar la designación de estos funcionarios —esto es, idoneidad técnica, idoneidad ética, compromiso con los derechos humanos y con los valores democráticos—, en estos casos es esencial definir qué significa poseer idoneidad técnica para ocupar estos puestos e implica también discutir qué perfil de funcionario requiere la función de procurador o defensor.

Las organizaciones que suscribimos el presente documento entendemos que el perfil de los candidatos debe garantizar:

I. Conocimiento y experiencia en el diseño y ejecución de políticas sobre administración de justicia y organización de instituciones.

Como vimos, el procurador general a cargo del Ministerio Público Fiscal definirá, a través de sus decisiones, la política en materia de administración de justicia y de persecución penal del organismo. En este sentido, es el encargado de organizar los recursos de modo tal de aumentar la capacidad de investigación y los niveles de eficiencia en la gestión. Por ello, el acento deberá estar puesto en su capacidad para definir estratégicamente las líneas de acción y su experiencia en administración de recursos humanos y materiales y control de gestión. Asimismo, deberá coordinar con la Corte Suprema, el Consejo de la Magistratura y la Defensoría General, acciones que tiendan al mejoramiento del sistema judicial. Los mismos requisitos son necesarios para el defensor general en torno a la organización del servicio de defensa pública y su relación con esos organismos y la Procuración General.

II. La definición de un proyecto específico de trabajo que debería ser evaluado por el PEN y el Senado en el momento de analizar su pliego.

Es primordial que el candidato o candidata pueda esbozar cuáles serán sus líneas de trabajo, cómo concibe la actuación del Ministerio Público, los principales desafíos y las principales tareas que, a su juicio, se deben realizar. Sin perjuicio de que durante el proceso de designación carecerá de información específica y detallada sobre la situación del organismo, nada impide que pueda adelantar los objetivos estratégicos que guiarán su gestión, de modo tal que se pueda evaluar su candidatura a partir no sólo de sus capacidades personales sino del proyecto que tiene en mente para poner en práctica una vez designado. Este programa es el que el candidato/a deberá defender personalmente en la audiencia en el Senado.

III. Conocimientos y capacidades para ejercer su función como fiscal ante la Corte Suprema (para el procurador general).

Ésta ha sido la función que históricamente se consideró principal para el procurador general. En la concepción “judicialista”, el jefe del organismo sólo atendía accesoriamente algunas cuestiones de administración y se avocaba a su tarea de dictaminar ante la Corte Suprema.¹⁷ En este sentido, la habilidad del candidato debe estar vinculada con su capacidad para definir las líneas de discusión política y jurídica en torno a las cuestiones constitucionales que deberá sostener el Ministerio Público ante la Corte Suprema, en directa relación con su plan de gobierno.

¹⁶ Dictado el 13/8/2003, publicado en el Boletín Oficial el 14/8/2003.

¹⁷ Sin embargo, para ello actualmente cuenta con cuatro procuradores fiscales, cuya única función es ésa y para lo cual tienen, cada uno de ellos, un grupo de colaboradores.

Sobre la base de todo esto, creemos necesario que el Poder Ejecutivo modifique el decreto 588 e incorpore estos requisitos como criterios de evaluación del candidato y el Senado los evalúe en el momento de considerar el acuerdo.

2.3.2. De los fiscales y defensores

El trámite que regula el decreto 588 es también aplicable a los fiscales y defensores. Sin embargo, el proceso de selección de estos funcionarios comienza, por disposición de la Ley Orgánica, con un concurso público de oposición y antecedentes en el ámbito del Ministerio Público. La terna surgida de ese concurso debe someterse al sistema de evaluación del decreto mencionado. El tribunal del concurso es convocado por el procurador o defensor general según el caso y se integra con fiscales o defensores de jerarquía no inferior al puesto que se postula. Estos integrantes son elegidos por el procurador o el defensor general.

Entendemos que si bien el decreto 588 garantiza la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Ministerio Público, es preciso también repensar la conformación de los jurados previstos para elegir la terna que llega al Poder Ejecutivo, como forma de aportar mayor transparencia y optimizar su funcionamiento.

En este sentido, parece adecuada una reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público y de los reglamentos internos, para prever alguna participación externa al organismo en los jurados de los concursos. Esta participación podría ser de académicos, representantes de la universidad, organizaciones de abogados o asociaciones intermedias. Ello, sin duda, redundará en un sistema de selección más democrático.

2.4. Se debe garantizar la intervención del procurador general ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y dotar de mayor transparencia al procedimiento

Como vimos, el procurador general de la Nación actúa también como el representante del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema. Así, tiene participación en las causas que llegan al máximo tribunal y que constituyen aquellas de mayor trascendencia institucional.

Sin embargo, se ha observado que el procurador general demora por tiempos muy prolongados la emisión de su dictamen. Esta situación es de suma gravedad y es preciso revertirla. En primer lugar, impide satisfacer la demanda constitucional de que un caso judicial sea resuelto en un tiempo razonable. A su vez, el paso del tiempo en el estudio de un caso se presta a suspicacias en perjuicio de la imagen de transparencia que se debe asegurar. Y, fundamentalmente, no resulta equitativo para las partes que deben efectuar y fundamentar su pretensión en un tiempo determinado.

Claramente, esta demora en el tiempo está relacionada con el volumen de casos a dictaminar y la desmedida competencia de la Corte Suprema de Justicia que ya fuera advertida en el documento “Una Corte para la democracia”. A ello se suma que la Procuración General posee una estructura decididamente menor a la del máximo tribunal para hacer frente a esta tarea.

Sin embargo, más allá de estos inconvenientes, las razones mencionadas demuestran la necesidad de que los plazos de intervención se acorten. Es lógico que en la medida que la competencia de la Corte Suprema se limite racionalmente y quede avocada a los casos fundamentales, la competencia del procurador también se reducirá sensiblemente y esto repercutirá en una importante disminución de causas. Pero, también es posible que se optimicen los mecanismos internos de trabajo para acortar el tiempo que los funcionarios tienen los casos en estudio.

Un segundo problema, que entendemos quita transparencia a los procesos judiciales, es la discrecionalidad que posee la Corte Suprema de Justicia de la Nación para habilitar la intervención del procurador general, quien tiene por función defender su competencia y la supremacía de la Constitución, los tratados y las leyes federales. Así, su participación no sólo ofrece ventajas epistémicas¹⁸ sino que también aporta transparencia. Su dictamen fundado permite conocer cuál es la cuestión federal involucrada y constituye un importante elemento para analizar la decisión de la Corte Suprema de no abrir el recurso. Por todo ello, es preciso eliminar el espacio de discrecionalidad que conserva la Corte Suprema en este tema.¹⁹ Así, debería reformarse la Ley Orgánica del Ministerio Público de modo que queden regulados previamente los supuestos en los que será obligatoria la intervención del procurador, más allá de los casos penales donde su dictamen ya es obligatorio. Por ejemplo, en aquellos casos donde exista gravedad institucional por cuestiones o conflictos electorales, poderes provinciales involucrados o casos de impacto o incidencia colectiva.

Tal como dijimos, esta intervención no podría repercutir en una saturación de los recursos, en tanto y en cuanto se lleven a cabo las medidas necesarias para limitar la cantidad de casos que llegan a la Corte Suprema.

Por último, un tercer punto que toma relevancia es la publicidad de los dictámenes del procurador. Sólo algunos son publicados en revistas jurídicas o del Ministerio Público Fiscal. Creemos que una verdadera política de transparencia debería poner al alcance de todos las definiciones que el máximo respon-

¹⁸ En este sentido, algunos fallos de la Corte Suprema han reconocido que los ministros pueden modificar su opinión, frente al voto de otro de ellos elaborado con posterioridad y al dictamen de la Procuración General.

¹⁹ Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación —mediante la Resolución 217/2004— estableció que se debe contar con la conformidad de tres jueces para requerirle opinión al procurador. Si bien esta disposición constituye un avance respecto del trámite anterior, es preciso eliminar cualquier espacio de discrecionalidad en este ámbito.

sable del organismo deja sentadas en las causas judiciales de mayor trascendencia, aun antes de que la Corte Suprema se expida.²⁰

Por estas razones, proponemos que se modifique el Código Procesal Civil de la Nación o la ley 48, a efectos de fijar un plazo al dictamen del procurador general ante la Corte Suprema; se reforme la Ley Orgánica del Ministerio Público y se regulen expresamente los casos en los que resultará obligatorio el dictamen;²¹ y se pongan a disposición de los particulares las decisiones del procurador a través de la página de Internet del organismo.

2.5. El Ministerio Público debe ser controlado eficazmente: es preciso fortalecer los controles institucionales externos e internos

Si bien la Constitución Nacional establece que el Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, ello no implica que deba carecer de controles.²² En otras palabras, el Ministerio Público debe formar parte del sistema de pesos y contrapesos característico de la división de poderes de una república.

En nuestro país hay poca cultura por la rendición de cuentas. Los organismos públicos y los funcionarios son reacios a ser observados, analizados y criticados. Así como aparecen algunas interpretaciones corporativas de la garantía de independencia judicial, se ha propugnado una mal entendida autonomía del Ministerio Público, que lo esconde del control público y de la crítica. En las condiciones actuales, la gestión del Ministerio Público no es controlada efectivamente por ningún otro poder estatal.

Es una tarea pendiente fundamental que estos mecanismos se vean fortalecidos, por ejemplo a través de instancias internas de revisión de algunas decisiones y por un contralor externo que mantenga el equilibrio institucional.

En consecuencia, entendemos que existen medidas que pueden, y otras que deben, adoptarse para abrir este camino.

2.5.1. Duración limitada de los mandatos

Los fiscales y defensores —incluyendo al procurador general y al defensor general— ejercen su mandato por tiempo indeterminado; “gozan de estabili-

²⁰ Otra medida que podría aportar mayor transparencia a la instancia extraordinaria sería la regulación de una audiencia oral y pública ante la Corte Suprema de Justicia para determinados casos de trascendencia o gravedad institucional.

²¹ Esta intervención no comprende la defensa de los intereses económicos del Estado, que está a cargo de la Procuración General del Tesoro de la Nación.

²² Como explica Maier, la clave no está en la ubicación institucional de Ministerio Público, sino en el establecimiento preciso de las relaciones con los otros poderes del Estado (cf. *Derecho Procesal Penal*, tomo II, Parte General, Sujetos Procesales. Ed. Del Puerto, p. 336).

dad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad”, en cuyo caso “quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo”.²³

Sin embargo, este criterio debe ser revisado, fundamentalmente, para los responsables del organismo. La función de estos puestos públicos está relacionada, sobre todo, con la ejecución de políticas concretas. Ésta es la razón por la que se exige que den cuenta de sus resultados y justifiquen sus decisiones en términos de eficacia y eficiencia.

Las ventajas de regular un plazo determinado para estos cargos son claras. Por un lado, el recambio ante malas gestiones, sin necesidad de pasar por arduos trámites de remoción y, por el otro, la necesaria evaluación periódica de los objetivos estratégicos del Ministerio Público. Entendemos, asimismo, que un mandato limitado²⁴ provee los incentivos necesarios para una mejor actuación.

En este sentido, algunos doctrinarios sostienen que la Constitución no regula cargos vitalicios, sino sólo la necesaria inmunidad funcional y autonomía respecto de otros poderes, para el ejercicio de la función.²⁵ No podría interpre-

²³ Los artículos 13 y 70 de la ley 24.946 disponen: “Artículo 13. Los magistrados del Ministerio Público gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad. Los magistrados que alcancen la edad indicada precedentemente quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo. Estas designaciones se efectuarán por el término de cinco (5) años, y podrán ser repetidas indefinidamente, mediante el mismo procedimiento”. “Artículo 70. Todos los actuales integrantes del Ministerio Público que se desempeñen en los cargos previstos en los incisos b), c), d), e) y f) de los artículos 3 y 4 de esta ley gozan de la estabilidad que prevé el artículo 120 de la Constitución Nacional. El procurador general y el defensor general deberán obtener el acuerdo previsto en el artículo 5. A tal efecto el Poder Ejecutivo remitirá los pliegos correspondientes dentro de los treinta días corridos contados a partir de la sanción de la presente ley. Lo previsto en el párrafo anterior no impedirá la remoción de dichos funcionarios por hechos ocurridos con anterioridad a la sanción de la presente ley”.

²⁴ En general el plazo estipulado en el derecho comparado, para los responsables del organismo, es de diez o de cinco años, con la posibilidad de un período igual consecutivo. En Chile, por ejemplo, la última reforma procesal penal que se está implementando fijó para el procurador general un plazo de diez años, no renovable. La provincia de Córdoba dispuso que el procurador general dure en su cargo cinco años, renovable por cinco años más. El fiscal de distrito de las fiscalías estatales norteamericanas (*District Attorney*) es elegido por elecciones populares, con mandatos limitados, aunque reelegibles. En nuestro país la reforma de 1994 incluyó la figura del Defensor del Pueblo, también como órgano independiente y con autonomía funcional. En este caso limitó la duración del mandato a cinco años, con la posibilidad de ser reelegido por un período más (artículo 86).

²⁵ El artículo 120 de la Constitución Nacional sólo asegura a los integrantes del Ministerio Público inmunidades funcionales y la intangibilidad de sus remuneraciones. Conforme María Angélica Gelli “los convencionales constituyentes de 1994... no resolvieron cuestiones esenciales acerca del nombramiento, estabilidad y remoción de los integrantes del Ministerio Público” (Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, Ed. La Ley, p. 843). De este modo, el legislador puede válidamente establecer un mandato limitado para las autoridades del Ministerio Público, período donde tendrán plena operatividad las inmunidades funcionales.

tarse que este plazo afecta la estabilidad en el cargo, porque ésta se entiende garantizada mientras dure el mandato. Es cierto, sin embargo, que para evitar posibles distorsiones, la finalización del período no debería coincidir con el cambio de los mandatos políticos.

Por todo esto, proponemos la modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público y la regulación de un mandato limitado para el procurador general, defensor general y el fiscal de investigaciones administrativas, como un paso importante para el fortalecimiento de este ministerio y del sistema de administración de justicia en su totalidad, y creemos que, por estas mismas razones, la discusión debería extenderse a todos los integrantes del Ministerio Público.

2.5.2. Creación de la comisión bicameral del Congreso

La Ley Orgánica del Ministerio Público establece que el organismo será controlado por una comisión bicameral del Congreso que deberá crearse para tal fin.²⁶ Sin embargo, esta comisión ni siquiera fue creada.

Resulta un imperativo legal que la comisión bicameral se constituya sin demora y que tenga por función específica realizar un fuerte control, no sólo presupuestario sino también de gestión, sobre el Ministerio Público.

Si bien el procurador general y el defensor presentan un informe anual ante el Congreso, éste ni siquiera lo analiza. Para poder efectuar un trabajo de control, evaluación y coordinación serio, el Congreso debería fijar el contenido del informe anual y el tipo de información requerida del Ministerio Público.

Sería fundamental que la comisión bicameral, al recibir el informe anual del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, lo hiciera público. Luego, debería permitir la presentación de observaciones por parte de la sociedad civil —en un procedimiento similar, por ejemplo, al que realiza la Comisión de Acuerdos del Senado para analizar el pliego de candidatos a jueces de la Corte Suprema— y convocar a una audiencia pública a tal efecto.

Asimismo, una vez examinado el informe del procurador y del defensor, la comisión debería realizar un dictamen para ser analizado por el pleno de ambas cámaras, con la posibilidad de convocar a los responsables del organismo para discutir las observaciones.

Por todas estas razones, es importante que la comisión funcione de manera permanente. De este modo, se constituiría en un canal para recibir información externa al Ministerio Público, denuncias de funcionarios o particulares, y

²⁶ Según el artículo 23 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP): “El Ministerio Público se relacionará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia. La relación con el Poder Legislativo se efectuará mediante una comisión bicameral cuya composición y funciones fijarán las cámaras del Congreso”.

contaría con capacidad propia de evaluación. Además, podría preverse la facultad de las organizaciones no gubernamentales de impulsar la convocatoria de los responsables al Congreso, para ocasiones específicas, a través de la comisión bicameral.

2.5.3. Control efectivo de la Auditoría General de la Nación

La Ley Orgánica prescribe que el control presupuestario deberá ser realizado también por la Auditoría General de la Nación.²⁷ Sin embargo, hasta el momento no se ha efectuado ninguna gestión sobre el Ministerio Público.

El control de la ejecución presupuestaria es de suma importancia institucional. Más allá de lo que podría realizar la comisión bicameral, lo cierto es que, no creada ésta y sin auditorías externas, el Ministerio Público no realiza actualmente una rendición de cuentas exhaustiva. Esto es inadmisiblemente institucionalmente.

2.5.4. Transparencia en los procesos de sanción administrativa y de remoción

El procedimiento de sanción administrativa de los fiscales y defensores está regulado en la Ley Orgánica del Ministerio Público. A nuestro criterio, presenta dos problemas que se relacionan mutuamente. Por un lado, no se posibilita la participación efectiva del denunciante, y por el otro, no se prevé ningún tipo de publicidad del trámite. Ello obviamente obstaculiza cualquier control que quiera realizarse. Debería modificarse la Ley Orgánica mencionada de forma tal de regular un procedimiento sencillo que dé participación al que impulsó la medida y la publicidad necesaria que asegure un mayor control.

En cuanto al sistema de remoción de los magistrados (con excepción del procurador y defensor general) se establece la vía del Tribunal de Enjuiciamiento. Esta última instancia también presenta limitaciones a la participación del denunciante, quien sólo tiene permitido presentar un recurso de queja ante la desestimación de la denuncia. No está legitimado para constituirse en parte, ni se admite ningún otro tipo de intervención. Como consecuencia de ello, si la decisión del tribunal fuese absolutoria y el fiscal del procedimiento no recurriese ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el denunciante se queda sin recursos disponibles.

A su vez, la Ley Orgánica delega en el procurador y defensor la reglamentación de estos trámites. En este sentido, la imposibilidad de participación del denunciante, la falta de publicidad de los sumarios y la ausencia de plazos para resolver, junto con la atribución del procurador o defensor de abrir la instancia del tribunal de enjuiciamiento sólo si consideran que hay mérito para la

²⁷ El artículo 24 establece: “... El control de la ejecución del presupuesto estará a cargo de la Auditoría General de la Nación y la comisión bicameral del Congreso creada por esta ley se expedirá acerca de la rendición de cuentas del ejercicio”.

remoción, hacen de este sistema un ámbito de discrecionalidad que no se concide con el necesario control que esta cuestión requiere.

En virtud de ello entendemos que es necesario modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público para permitir una participación efectiva del denunciante en el procedimiento administrativo de sanción y remoción, dotarlo de mayor publicidad y adecuar los reglamentos internos para implementar un trámite con plazos estipulados y de mayor transparencia.

2.5.5. Mecanismo transparente de control de las instrucciones generales

Como se ha señalado, el procurador y el defensor general establecen pautas concretas y específicas de actuación para el Ministerio Público a través del dictado de instrucciones generales. Si bien algunas instrucciones se publican en los informes anuales de la institución, es imprescindible su publicación completa en las respectivas páginas web de la Procuración y la Defensoría General para dotar de mayor transparencia a su actuación y poner en conocimiento público las decisiones que se toman.

Por otra parte, más allá de la publicidad, es indispensable que la Ley Orgánica regule un sistema de control interno, con una última revisión externa, de las pautas que el procurador da a todos los fiscales. La obligación de cumplir las instrucciones generales debe estar acompañada de una instancia donde los fiscales puedan pedir la revisión de la directiva y discutir su legitimidad.²⁸

2.5.6. Publicidad de las declaraciones juradas e igualdad en el pago de los impuestos

Según el régimen de la Ley de Ética Pública, los magistrados del Ministerio Público de la Nación están obligados a presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles de haber asumido sus cargos, a actualizar su contenido anualmente y a presentar una última declaración dentro de los treinta días hábiles de la fecha de cesación en el cargo.

Es imprescindible establecer un mecanismo que efectivice la publicidad de las declaraciones juradas de dichos funcionarios. En la actualidad, por reglamento de la Procuración General de la Nación aquellas personas que deseen la declaración jurada de algún magistrado del Ministerio Público Fiscal deberán requerirla por escrito en mesa de entradas y con una explicación del motivo por el que se la solicita. En la Defensoría General se dejan las declaraciones en sobre cerrado y sólo se abren ante requerimientos específicos. Entendemos que estas declaraciones deben estar a disposición de la ciudadanía a través de la pu-

²⁸ En este sentido, se podría pensar en un procedimiento sencillo, interno, pero a la vez público, que dé lugar a la reunión de otras autoridades del Ministerio Público Fiscal donde se discuta la legitimidad de una instrucción general y una última instancia política del Congreso.

blicación en la página web del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa.

A su vez, con sustento en el principio de igualdad en las cargas públicas y pago de impuestos, es necesario también que se implemente el pago del impuesto a las ganancias por parte de los magistrados del Ministerio Público ya que, al igual que los jueces, su particular posición en la estructura del poder público no les genera inmunidad alguna para compartir con sus conciudadanos esta carga material. Es en este sentido como habría que interpretar la garantía de intangibilidad que dispone la Constitución Nacional.

2.6. El Ministerio Público debe coordinar su actuación con los demás poderes del Estado y con la sociedad civil

Así como el Ministerio Público carece actualmente de controles eficaces, salvo algunas excepciones, no se observa una política consciente de diálogo y coordinación con los demás poderes del Estado.

2.6.1. Coordinación con el Poder Legislativo

Es muy importante que el Ministerio Público y el Poder Legislativo actúen coordinadamente al menos en dos temas. Por un lado, en la definición de una política legislativa vinculada con los temas sustantivos y de administración de justicia, y por otro, en las cuestiones presupuestarias.

En primer lugar, sería altamente positivo que las cabezas del Ministerio Público hicieran un mayor uso de la facultad legal de presentar propuestas de reformas legislativas. Para ello sería fundamental, como vimos, el funcionamiento aceitado de la comisión bicameral, en coordinación con el Ministerio de Justicia y las comisiones de asuntos constitucionales, derechos humanos, justicia y legislación penal.

Por otra parte, si bien la Constitución dotó al Ministerio Público de autonomía funcional y autarquía financiera; en la actualidad no tiene facultades suficientes para determinar su propio presupuesto. El Ministerio Público debe remitir su proyecto al Ministerio de Economía, y el Poder Ejecutivo está facultado para modificar lo remitido por el procurador y el defensor general y hacer su propia previsión presupuestaria.²⁹ Entendemos que esta negociación debería tener lugar directamente en el ámbito del Congreso Nacional.

Para ello es necesario que se reforme la Ley Orgánica de modo tal que se

²⁹ Cuando la LOMP fue promulgada, el Poder Ejecutivo observó la disposición del artículo 22 que establecía que sólo podía formular las observaciones que estimara apropiadas, sin modificar su contenido, debiendo incorporar lo remitido por el Ministerio Público al proyecto de Presupuesto General de la Nación.

asegure la autarquía financiera del Ministerio Público, se fortalezca su autonomía funcional y se le otorgue capacidad al responsable del organismo para administrar los recursos en función de su programa de gobierno. Ello, si bien no asegura una racional utilización de los recursos, posibilita una mejor definición de las responsabilidades.

Si atendemos a ese mismo uso racional de los siempre escasos recursos públicos, entendemos que la Ley Orgánica, que sólo admite la regulación de honorarios en los casos de defensa penal oficial de personas que poseen recursos y hayan sido condenados, también debería reformarse y establecerse la regulación obligatoria de honorarios para todos los imputados que posean recursos económicos suficientes.

2.6.2. Coordinación con el Poder Ejecutivo

La Ley de Ministerio Público dispone que el organismo se vincule con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.³⁰ Más allá de ello, entendemos que debe existir coordinación entre las actividades del Ministerio Público Fiscal y las del Poder Ejecutivo para definir políticas coherentes. Uno de los ejemplos más claros, en este caso, es la relación con la AFIP. Las líneas de persecución penal tributaria o de contrabando no pueden estar aisladas del organismo encargado de la recaudación, que tiene la información necesaria para impulsar las acciones. Lo dicho se puede aplicar respecto de la Oficina Anticorrupción, la Oficina de Protección al Testigo y a la Víctima, la Secretaría de la Industria y Medio Ambiente, la Secretaría de Derechos Humanos y la Procuración Penitenciaria, entre otras.

2.6.3. Coordinación con la Defensoría del Pueblo

Como dijimos, el Ministerio Público debe optimizar su capacidad de intervención en casos de incidencia colectiva. En estos casos, por ejemplo, el Ministerio Público de la Defensa podría actuar en defensa de los derechos de un grupo de personas. A su vez, el Ministerio Público Fiscal debería estudiar la posibilidad de presentar acciones colectivas, al estilo del Ministerio Público brasileño.³¹

³⁰ Artículo 23 de la LOMP: “El Ministerio Público se relacionará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia...”.

³¹ El Ministerio Público de la Unión brasileña (lo que sería nuestro Ministerio Público Fiscal federal) y los ministerios públicos estatales han utilizado como instrumento fundamental de su actuación, la “acción civil pública”, para intervenir en la defensa de los derechos difusos y colectivos. Esta acción fue regulada en 1985 y no legítima exclusivamente al Ministerio Público. Sin embargo, este organismo ha tomado la iniciativa y la responsabilidad de las acciones civiles públicas y posee, por ejemplo, el 96% de las presentadas por cuestiones de medio ambiente. En 1988 se reformó la Constitución Federal y se reafirmó la responsabilidad del Ministerio Público en la protección de los derechos sociales, colectivos y difusos, y la obligación de entablar acciones en su defen-

Este tipo de acciones son fundamentales sobre todo en aquellos lugares donde las organizaciones de la sociedad civil no se encuentran fuertemente desarrolladas.

Para ello, deberían poder trabajar en forma mancomunada con la Defensoría del Pueblo de la Nación y repotenciar su función. Más allá de las atribuciones propias del Ministerio Público, este organismo podría iniciar acciones colectivas³² a partir de la información recolectada de los casos judiciales concretos en los que interviene el Ministerio Público. Por ejemplo, en áreas previsionales, del consumidor o medio ambiente.

Este mecanismo podría establecerse mediante convenios institucionales de cooperación o bien a través de una reforma legislativa que otorgue la legitimación necesaria.

2.6.4. Trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales

Consideramos elemental que el Ministerio Público implemente medidas que contemplen la consulta a los organismos no gubernamentales avocados a los temas de agenda más importantes del organismo, como temas de derechos humanos, medio ambiente, usuarios y consumidores, transparencia en el gobierno o acceso a la justicia, entre otros. En este sentido, es fundamental que se puedan generar espacios de articulación entre el Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil para acciones colectivas concretas.

Este trabajo conjunto repercutirá en una mejor identificación de las cuestiones en las que debe intervenir y su alcance, y comenzará a sacarlo del autismo en el que se ha visto inmerso todos estos años. Al mismo tiempo, lo sujetará a un mayor control externo.

Para ello, se podrían crear programas que incentiven el trabajo conjunto de fiscales y defensores con estas organizaciones, así como oficinas dentro de las áreas centrales del Ministerio Público que tornen efectiva esta participación.

sa. “Los miembros de la institución han utilizado los instrumentos legales que se encuentran a su disposición para intervenir en las esferas más diversas dentro de la administración pública y la vida colectiva... En el nivel federal [...] han transformado la institución en un verdadero actor político.” Cf. el artículo “El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley”, de Rosângela Batista Cavalcanti y María Tereza Sadek, publicado en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*.

³² Hay que recordar que esta actuación en conjunto se instrumentó solamente respecto de temas vinculados con el derecho a la identidad y que su resultado positivo amerita la proyección de esta experiencia a todas las demás cuestiones.

3. Algunas consideraciones finales

Así como sostuvimos que el mero cambio de nombres de los integrantes de la Corte Suprema no sería suficiente para dotarla nuevamente de legitimidad, el recambio en el Ministerio Público debe estar acompañado también de la voluntad política para llevar adelante, entre otras, las reformas que aquí se presentan. Como vimos, esta tarea no es responsabilidad solamente de las nuevas autoridades que asuman en el Ministerio Público Fiscal —y eventualmente en el Ministerio Público de la Defensa—, sino de un trabajo conjunto de los distintos poderes del Estado y de la sociedad civil.

Las modificaciones que se proponen son líneas de intervención posibles para generar los mecanismos adecuados de participación de todos los poderes y fundamentalmente de la ciudadanía.

4. Síntesis de los problemas detectados y soluciones propuestas

Problema identificado	Solución propuesta	Responsable
1. Débil y distorsionado rol del MP en la definición y ejecución de sus políticas y bajo nivel de eficiencia		
1.a. Débil y distorsionado rol del MPF en la definición y ejecución de la política criminal estatal y falta de resultados.	Definición de un plan de acción de persecución penal que le dé protagonismo y permita identificar prioridades y resultados esperados. Dictado de pautas concretas mediante instrucciones acordes con el plan del jefe del organismo. Investigación penal en cabeza del MPF (sistema acusatorio).	<i>Procurador general de la Nación</i> Debería tener un plan de acción que marque claramente las prioridades de actuación. Debería revisar las instrucciones generales y dictar las necesarias para su plan de acción. <i>Congreso Nacional</i> Debería reformar el CPP para pasar a un sistema acusatorio.
	Fortalecimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.	<i>Congreso Nacional</i> Debería modificar la LOMP. <i>Procurador general de la Nación</i>
1.b. Débil rol del MPD en su función política.	Promoción de políticas generales que incidan en el accionar de la justicia. Plan de acción que fortalezca la defensa penal y no penal. Generación de estrategias de litigio de interés público.	<i>Defensor general de la Nación</i>

2. Deficiencias en estructura y organización del MP:

- Organización "a imagen y semejanza" del Poder Judicial.
- Deficiente política de recursos humanos.
- Deficiente política de administración de recursos materiales.
- Deficiente control de gestión.

Reorganización del MP Fiscal y de la Defensa según su rol y objetivos:

- Abandono de la organización por fueros e instancias y del trabajo en base al turno de los jueces.
- Aumento de la eficiencia dándole mayor capacidad de respuesta:
 - trabajo en equipo
 - organización por especialidad o complejidad
 - modificación de las prácticas en la relación con la policía
 - reorganización para generar investigaciones propias.
- Mejoramiento de los niveles de gerenciamiento y control de gestión.
- Redefinición de las políticas de recursos humanos y de administración de recursos materiales.

Procurador, defensor general y Congreso de la Nación

Diseño de un plan de reorganización completo del MP, teniendo en cuenta el traspaso de la justicia nacional a la ciudad de Buenos Aires.

El Congreso debería modificar la Ley Orgánica en lo necesario.

Los jefes del organismo deberían disponer las medidas internas de control y de gestión necesarias.

3. Deficiente sistema de selección de los integrantes del MP

3.a. Del procurador general y defensor general

Redefinir el perfil del procurador y defensor general para garantizar:

- Experiencia en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre administración de justicia y organización de instituciones.
- Un plan de trabajo concreto.
- Conocimientos y capacidad para su función como fiscal ante la Corte (para el procurador).

Poder Ejecutivo
Modificar el decreto 588/03 para incorporar estos criterios como parámetros de idoneidad técnica.

Senado de la Nación
Considerar estos parámetros para evaluar el acuerdo que dará al candidato/a del Poder Ejecutivo.

3.b. De los fiscales y defensores

Participación externa en la integración de los jurados para el concurso de oposición y antecedentes.

Congreso Nacional
Modificar la LOMP (art. 5 y 6).
Procurador y defensor general
Modificar los reglamentos internos.

4. Transparencia en la función del procurador general ante la Corte Suprema.

Regulación de un plazo para la intervención del procurador general.

Regular legalmente cuándo será obligatoria su intervención.

Congreso Nacional
Debería modificar el Código Procesal Civil o la ley 48 para regular un plazo y la Ley Orgánica para regular su actuación obligatoria.

- Demora en la emisión de dictámenes
- Intervención a discreción de la CSJN
- Falta de publicidad

Publicación en la página web de la Procuración General de los dictámenes del procurador ante la Corte Suprema.

5. Ausencia de control externo e interno: deficiente inserción institucional

Mandatos limitados para: procurador y defensor general y fiscal de investigaciones administrativas.	<i>Congreso Nacional</i> Modificar la LOMP en art. 13 y 70.
Creación de la comisión bicameral del Congreso.	<i>Congreso Nacional</i> Cumplir con el art. 23 de la LOMP.
Control efectivo de la AGN.	<i>Auditoría General de la Nación</i>
Transparencia en los procesos de sanción administrativa y de remoción.	<i>Congreso de la Nación</i> Modificar la LOMP (art. 16 y ss.) <i>Procurador y defensor general</i> Modificar los reglamentos internos.
Proceso transparente de control de las instrucciones generales que se dicten.	<i>Congreso Nacional</i> Modificar la LOMP. <i>Procurador y defensor general</i> Disponer un sistema mediante reglamentación interna.
Publicidad de declaraciones juradas e igualdad en los impuestos.	<i>Congreso Nacional</i> <i>Procurador y defensor general</i>

6. Falta de coordinación del MP con los demás poderes del Estado y con la sociedad civil.

Con el Poder Legislativo:	<i>Congreso Nacional</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor uso de la facultad de presentar proyectos de ley. • Funcionamiento de la comisión bicameral. • Dotar al MP de real incidencia en la discusión de su presupuesto. 	Crear la comisión bicameral y modificar la LOMP por el tema presupuestario. <i>Procurador y defensor general</i>
Con el Poder Ejecutivo:	<i>Poder Ejecutivo</i>
Diseño de estrategias de trabajo conjunto y coordinado en áreas importantes para la persecución penal: AFIP, Secretarías de la Industria y el Medio Ambiente y de Derechos Humanos, Procuración Penitenciaria, Dirección de Política Criminal, programas de atención a la víctima y protección de testigos, etcétera.	<i>Procurador y defensor general</i>
Con la Defensoría del Pueblo:	<i>Procurador y defensor general</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar capacidad de intervenir en casos de incidencia colectiva. • Trabajo conjunto para aprovechar la información de otros órganos a través de convenios institucionales. 	<i>Defensoría del Pueblo</i>
Con las ONGs:	<i>Procurador y defensor general</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de participación de éstas en los temas de agenda más importantes del MP. • Potenciar el trabajo conjunto en acciones colectivas concretas. 	

V

Ejes para una reforma del Ministerio Público*

1. Introducción

Este trabajo contiene un desarrollo más específico de las líneas de reforma que ya fueron planteadas en el documento “Fiscales y defensores en la agenda democrática” firmado por la Asociación de Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y la Unión de Usuarios y Consumidores.

Las condiciones institucionales necesarias para la efectiva protección de los derechos humanos constituyen un tema prioritario en la agenda de discusión pública de nuestro país. En este sentido, una mirada sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia permite afirmar que ha quedado relativizada su condición de último resguardo de los derechos y libertades fundamentales, y que es preciso impulsar las reformas necesarias para que asuma con responsabilidad esta función.

En este contexto, el Ministerio Público es un actor fundamental para sumar al proceso de recambio de la justicia. Su capacidad de intervención en la defi-

* Este documento fue elaborado por el Programa Justicia Democrática del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) con la colaboración de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

nición de políticas sobre protección de derechos, acceso a la justicia, persecución penal o violaciones a los derechos fundamentales, pone en evidencia su responsabilidad estatal, lo expone a la necesidad de reconsiderar el trabajo de todos estos años y fundamentalmente de promover cambios. En esta línea, las propuestas que aquí se desarrollan pretenden ser un aporte que profundice ese debate necesario —y ya abierto— sobre el Ministerio Público.

Es cierto, sin embargo, que la democratización y el mejoramiento de la justicia no se logran con una reforma normativa por sí sola. Ello no conduce necesariamente a un cambio profundo de las organizaciones. La reforma legal es un instrumento más de un conjunto de medidas que debe incluir fundamentalmente un trabajo constante sobre la cultura organizacional y las prácticas judiciales que conduzca al abandono de una tradición burocrática ligada al trámite como cuestión primordial y que esconde procesos injustos, violentos y desiguales.¹ De otro modo, las reformas que se efectúen volverán a ser absorbidas por la reproducción de las lógicas inquisitivas, tan propias de nuestros tribunales.

Ahora bien, con esta advertencia, puede afirmarse que la Ley Orgánica del Ministerio Público (24.946) —en adelante LOMP— contiene deficiencias importantes vinculadas con el gobierno, la organización y el control del organismo que son importantes modificar.

La posición de este documento es que hace falta discutir, profundizar el análisis y trabajar en reformas que tiendan a una clara definición de las capacidades de actuación del Ministerio Público, la asignación concreta y directa de las responsabilidades funcionales y políticas de cada uno de los integrantes —fundamentalmente de sus jefes— y en forma urgente, el diseño de un sistema de control institucional interno y externo, hoy ausente. La protección judicial de los derechos depende también de un trabajo de diseño institucional sobre el Ministerio Público que lo democratice y lo torne transparente.² En esta

¹ Como explica Mauricio Duce, la historia de los Ministerios Públicos Fiscales, fruto de los sistemas inquisitivos reformados, está relacionada con una función de “carácter más bien burocrático y no un rol de investigadores activos, cuestión que normalmente era entregada a los jueces de instrucción y realizada en la práctica por la policía”. Duce, Mauricio, “El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América latina: visión general acerca del estado de los cambios”, p. 2, en www.cejamerica.org. Para un análisis del funcionamiento de los sistemas judiciales véase, entre otros, Méndez, Juan E., O’Donnell, Guillermo, y Pinheiro, Paulo S. (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002. Véase también Tiscornia, Sofía (comp.), *Burocracias y violencia*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2004.

² María Fernanda López Puleio enumera las claves para analizar el sistema de defensa (aplicable también al MPF): 1) analizar el “modelo” o diseño elegido; 2) quién administra el sistema, cómo se organiza y controla la eficiencia de la prestación; 3) el mecanismo de selección de los abogados o fiscales y cómo se asignan los casos individuales; 4) cómo se financia el sistema. López Puleio, M. F., “Justicia penal y defensa pública, la deuda pendiente”, *Revista Pena y Estado*, n° 5, 2002, p. 40. En la ley vigente estas cuestiones se encuentran muy confusas y con serias deficiencias.

línea es también indispensable que el debate dé paso a una reforma integral del sistema procesal penal federal.

2. El Ministerio Público Fiscal y de la Defensa a la luz de sus objetivos institucionales: el abandono de una concepción que los confunde como unidad

Como primera cuestión fundamental aparece, en la LOMP vigente, la confusión normativa entre el Ministerio Público Fiscal —desde aquí MPF— y el Ministerio Público de la Defensa —desde aquí MPD—; organismos que claramente poseen distintos objetivos institucionales y, por esta misma razón, funciones específicas.

Como veremos en los puntos siguientes, al MPF lo caracteriza la función de persecución penal, investigación y búsqueda de aplicación de la ley penal, mientras que al MPD lo rige el principio de garantizar la defensa en juicio de los imputados y, por ello mismo, contradecir las afirmaciones que realice el MPF. Más allá del sistema procesal particular, aquel que acusa y aquel que defiende en un proceso penal tienen tareas contrarias. Como organismos que agrupan y dirigen a fiscales, por un lado, y a defensores por el otro, sus objetivos son necesariamente distintos y contrapuestos.

Es cierto que existen objetivos últimos, en términos institucionales, que pueden confluír o ser comunes, como por ejemplo, velar para que el sistema de administración de justicia sea respetuoso de las garantías constitucionales. Sin embargo, esta circunstancia no puede confundir los objetivos estratégicos que deben guiar a cada uno. Esta misión general de todo organismo del sistema penal en un Estado de derecho sólo puede cumplirse a partir de sus propias funciones. La misma confusión funcional y organizacional de estos dos organismos antagónicos ya representa un riesgo para la protección de aquellas garantías.

La regulación actual merece en esta línea una crítica muy fuerte. Por una parte, el artículo 120 de la Constitución Nacional reguló al MPF y al MPD en forma conjunta, como organismo único con dos cabezas —el procurador general y el defensor general— y con los mismos objetivos.³

³ El artículo 120 de la Constitución Nacional establece que “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función *promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad*, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones” (el subrayado es nuestro). La objeción más importante a esta disposición se relaciona con que al MPD se le asigne la defensa de los intereses generales de la sociedad.

La LOMP, a su vez, ha profundizado estas deficiencias al reproducir la expresión constitucional y regular las funciones y los principios de actuación y organización de cada uno, no sólo en la misma ley orgánica sino en los mismos artículos (1 y 25 fundamentalmente).

De este modo, si bien la Constitución Nacional ha unido al MPF y al MPD en un mismo organismo bifronte, la interpretación de la ley reglamentaria debe estar dirigida a no confundir sus especificidades en definiciones conjuntas. Así, la adecuada interpretación del artículo 120 debe ser aquella que le impone a la Defensa Pública la defensa de los intereses generales de la sociedad a la luz de sus propias funciones en el sistema de administración de justicia. Esto es, en concordancia con el principio que impone al defensor atender los intereses de su defendido como primera cuestión, en virtud de la garantía constitucional de defensa en juicio. La consecuencia de ello, como veremos en el punto siguiente, es que la defensa de los intereses generales no puede afectar el derecho de defensa en juicio de los imputados con defensor oficial. Una interpretación adecuada del principio constitucional, entonces, sólo permite afirmar que el MPD estará obligado a atender, desde su posición, cuestiones que indican, por ejemplo, problemas de diseño procesal o prácticas judiciales que afectan al sistema en general y que, por ello, perjudican su misión última, esto es, garantizar el acceso a la justicia y la inviolabilidad de la defensa en juicio.

Una vez aclarado este punto, más allá de que se regule en una sola LOMP la estructura y el funcionamiento del MPF y del MPD, el legislador debe poner atención en definir en forma específica las misiones y funciones de cada uno, así como los principios que rigen su actuación y organización. Sobre estas cuestiones profundizaremos en los puntos que siguen.

3. El Ministerio Público de la Defensa: su papel político, sus funciones específicas y una organización flexible

3.1. El acceso a la justicia y la inviolabilidad de la defensa como funciones primordiales de la Defensa Pública

3.1.1. El principio que gobierna a la Defensa Pública es la inviolabilidad de la defensa en juicio.⁴ La consecuencia más importante de esta afirmación es que el defensor (y, por ende, también, el defensor público u oficial) sólo está obligado a defender los intereses de su defendido. Ésta es una diferencia determi-

⁴ Por ello, en respuesta a la definición legal se sostiene que el MPD no responde a un interés general sino individual y que el defensor sólo está obligado al “juego limpio”, es decir, a mantenerse dentro de las reglas del proceso.

nante con el MPF al que lo define la función requirente y la búsqueda del éxito en la aplicación de la ley penal. Es por ello que la Defensa Pública debe organizar su trabajo de modo tal que quede efectivamente garantizado el derecho de defensa. Sin embargo, esta situación no está del todo clara en la LOMP vigente en razón de la confusión normativa que explicamos en el punto anterior.

Puesto en estos términos, queda en evidencia la importancia institucional de un organismo como la Defensa Pública y la necesidad de fortalecerlo. Si como surge de los datos oficiales, los casos penales que llegan a juicio en la ciudad de Buenos Aires son afrontados en una proporción de nueve a uno por la Defensa Pública, las deficiencias de gestión, estructurales y organizacionales, pueden tener un impacto directo en violaciones al derecho de defensa en juicio en una enorme mayoría de casos.

En el ámbito federal y de la ciudad de Buenos Aires se ha observado un incremento sustancial del porcentaje de casos en los que asiste al imputado un defensor oficial. No existen cifras totales sobre la relación que hay entre defensa de oficio y defensa privada. Sin embargo, las cifras correspondientes al momento del juicio pueden ser indicativas de la situación.

En el año 2000, en la instancia de juicio oral del fuero criminal de la ciudad de Buenos Aires, ocho de cada diez causas tuvieron defensor oficial, según se puede extraer del cruce de información entre las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —en cuanto al número de causas penales iniciadas— y la cantidad de designaciones que recae sobre cada defensor oficial (informado por la Defensoría General de la Nación). Esta proporción pasó a ser de nueve a uno en 2002, según las mismas fuentes. El gran incremento puede verse si se tiene en cuenta que en 1994 ese porcentaje era del 64 por ciento.⁵

3.1.2. Si la inviolabilidad de la defensa en juicio es la misión que guía al MPD, es preciso poner luz, también, sobre el papel institucional que puede (y debe) ejercer con el fin de crear las condiciones que den efectividad a esta garantía. En este sentido, su función política de control y monitoreo del sistema se puede manifestar en acciones estratégicas del defensor general —u otros defensores con cargos jerárquicos— quien, por su visión general, está en condiciones de hacer observaciones, denuncias o recomendaciones internas o externas, para que el sistema de administración de justicia garantice una defensa efectiva.

La investigación que llevó a cabo la Procuración General de la Nación sobre la existencia de procedimientos fraguados por la policía en el ámbito de la Capital Federal es un ejemplo de aquellas cuestiones que pueden ser identificadas y controladas desde la Defensoría General de la Nación, temas que indudablemente hacen a su

⁵ Cf. López Puleio, art. cit., p. 38, nota 65.

función específica. En esta investigación se descubrió una práctica sistemática de armado de causas por algunas de las dependencias de la Policía Federal a personas generalmente sin recursos. Si bien para la identificación de estas prácticas y su denuncia, la participación de algunos defensores oficiales fue determinante, la estrategia de visualización del problema y el impulso de acciones para modificar estas prácticas surgió a instancias del MPF, que trabajó coordinadamente con fiscales y defensores.⁶ Otro ejemplo claro a partir del cual se pueden entablar acciones estratégicas con impacto institucional es la posibilidad de la Defensa Pública de llevar casos a las instancias supranacionales de protección de los derechos humanos. En este sentido, las recomendaciones y decisiones de las instancias internacionales pueden imponer al Estado obligaciones vinculadas con cambios institucionales.

Es muy importante que se pueda potenciar esta línea de trabajo, mediante esos mecanismos institucionales, para lograr una efectiva protección de los derechos.⁷ La LOMP debe definir con mayor claridad y en forma autónoma para el MPD las misiones y funciones que posee y encargar en forma explícita al jefe del organismo la definición de estas políticas. La despreocupada atención que ha caído tradicionalmente sobre la Defensa Pública ha sido una regla en los países de Latinoamérica, y se ha manifestado en los magros presupuestos y en la concepción de los defensores oficiales como meros auxiliares de la justicia.

3.1.3. En este contexto, una herramienta indispensable para darle efectividad a estos enunciados es que la LOMP le atribuya expresamente facultades de rea-

⁶ La práctica de procedimientos fraguados por la policía ha sido denunciada por el CELS hace varios años. Véase, en este sentido, CELS-HRW, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 125-128. El relevamiento de los casos, con una descripción del *modus operandi* de la policía, se puede ver en la investigación realizada por la Procuración General de la Nación sobre causas policiales fraguadas en la Capital Federal a partir de la creación de la Comisión Investigadora de procedimientos fraguados por resolución PGN 35/00. La comisión recopiló los casos de integrantes de la Policía Federal de la ciudad de Buenos Aires que, a través de un mismo *modus operandi*, armaban causas penales a personas de muy bajos recursos y que finalmente resultaban imputadas penalmente por delitos graves. Muchos de ellos han llegado a ser condenados. La identificación de estas prácticas como sistemáticas fue posible fundamentalmente a partir del trabajo de cruzamiento de datos que estaban dispersos en todas las fiscalías y juzgados de la Capital Federal. El octavo Informe de la Comisión actualizado hasta el 1º de mayo de 2003 da cuenta de un total de 75 casos. Para un análisis de estas prácticas policiales véase CELS, “Violencia en las prácticas policiales”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*; capítulo IV, segunda parte, Buenos Aires, Siglo XXI-Catálogos, 2002. Véase también, Sofía Tiscornia y María José Sarabayrouse Oliveira, “Sobre la banalidad del mal, la violencia vernácula y las reconstrucciones de la historia”, *Burocracias y violencia*, cit., pp. 63-74.

⁷ María Fernanda López Puleio remarca la idea de que en Latinoamérica lo fundamental es que exista una fuerte institucionalización de la defensa oficial para que “guiada por un importante nivel de compromiso con la protección de los derechos pueda garantizar la defensa técnica eficiente en cada caso particular”. López Puleio, art. cit., p. 47.

lizar investigaciones propias a los defensores públicos y los recursos necesarios para que no quede en una mera definición normativa.⁸ Es decir, la igualdad de armas que define un sistema procesal respetuoso de los derechos del imputado requiere que el defensor tenga las mismas atribuciones que el fiscal o el funcionario que realiza la investigación penal (en nuestro caso el juez instructor, aunque esto es claramente un contrasentido con las afirmaciones anteriores). Para ello, que pueda contar con investigadores propios parece un requisito central. Hay que destacar este tema porque el fortalecimiento del MPD está íntimamente ligado a tener esta capacidad efectiva que incluye por ejemplo: realizar investigaciones, dar directivas a la policía, requerir peritajes, entre otras cosas. Ésta es una cuestión que la LOMP vigente contempla en forma muy limitada y confusa en el artículo 26.

Por ejemplo, la ley 19.718 de la Defensoría Penal Pública de Chile establece que corresponde al defensor regional autorizar la contratación de peritos para la realización de los informes que solicitaren los abogados que se desempeñen en la defensa penal pública, y aprobar los gastos para ello, previo informe del jefe de la respectiva unidad administrativa regional (artículo 20.h). El anteproyecto del Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala contemplaba la creación de una Unidad de Investigación y Peritaje que tenía como función trabajar en la investigación de los casos del servicio público de defensa penal a efecto de auxiliar al defensor en la investigación del caso y apoyar al servicio con su ciencia, arte o técnica para que los defensores públicos puedan cumplir sus funciones. La unidad se integraba con profesionales especializados que trabajarían bajo las instrucciones del director general y del defensor del caso concreto (artículo 18). Sin embargo, esta unidad no fue aprobada en el proyecto que se sancionó por problemas presupuestarios.

3.1.4. Ahora bien, el MPD no está dedicado exclusivamente a los casos penales sino, también, a garantizar el acceso a la justicia de personas sin recursos.⁹ En

⁸ Ferrajoli advierte que “para que la contienda se desarrolle lealmente y con igualdad de armas, es necesaria, por otro lado, la perfecta igualdad de las partes: en primer lugar, que la defensa esté dotada de la misma capacidad y de los mismos poderes que la acusación; en segundo lugar, que se admita su papel contradictor en todo momento y grado del procedimiento y en relación con cualquier acto probatorio, de los experimentos judiciales y las pericias al interrogatorio del imputado, desde los reconocimientos hasta las declaraciones testimoniales y los careos”. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del galantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 614.

⁹ Como explica un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sobre acceso a la justicia “[I]a Defensoría General... ha reconocido... la obligación del Estado de suministrar el servicio de defensa a los ciudadanos con relación a todas las materias jurídicas, y no solamente las cuestiones penales. Estas resoluciones, sin embargo, no hacen mención alguna a la forma concreta en que el patrocinio debe prestarse en los casos civiles, ni a los organismos y/o funcionarios que deben proporcionarlos (resolución 1189/98)... Por un lado está el sistema de defensa penal... Por otro lado, están las actuales Defensorías Públicas Oficiales de Pobres y Au=

estos casos, el trabajo institucional de la Defensoría es indispensable para afrontar el aumento de la demanda de patrocinio gratuito por la profundización de la crisis económica de los últimos años. Más allá de la necesidad de recursos es muy importante que puedan pensarse líneas de trabajo institucionales que mejoren la calidad del servicio que se preste. Una línea posible que no ha sido desarrollada es la de las acciones de interés público o de incidencia colectiva que pueden mejorar la situación de un grupo de personas.

Tanto en términos penales como no penales esta capacidad —que podría ser asumida por oficinas de la Defensoría General— debe ser estudiada ya que las acciones de interés público o colectivas no resultan contradictorias con la defensa de los intereses individuales sino que, por el contrario, en muchos casos por razones estratégicas conviene iniciar acciones de este tipo para obtener consecuencias que mejoren la situación de toda una clase.¹⁰

Asimismo, el sistema de acceso al servicio de defensa debe ser revisado. El artículo 60 de la LOMP prevé que intervengan defensores oficiales en causas civiles en aquellos casos en que se justifique un estado de pobreza o la persona se encuentre ausente. Sin embargo, este artículo ha sido interpretado en forma restrictiva. En consecuencia, sólo personas indigentes acceden a este servicio. Por otra parte, la evaluación del requisito de pobreza en manos de los propios defensores ha producido conflictos e introducido cierto grado de discrecionalidad al sistema.

Estas consecuencias negativas deberían contrarrestarse con una definición de los parámetros objetivos que habilitan la asistencia gratuita, los cuales deberían garantizar *como mínimo* aquello establecido por el Código Procesal Civil de la Nación para la procedencia del beneficio de litigar sin gastos (artículo 78).

entes, las Defensorías de Menores e Incapaces y, en el fuero federal, la Defensoría en lo Civil y Comercial Federal y Contencioso Administrativo. Todas ellas dedicadas a atender los intereses de las personas pertenecientes a los sectores más vulnerables, con una salvedad: mientras que en el caso de los ausentes y los menores la intervención de la defensa es de oficio, en el caso de los pobres sólo se produce cuando el interesado lo solicita”. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “Servicios de patrocinio y asesoramiento gratuito en la ciudad de Buenos Aires”, 2001, p. 33.

¹⁰ Véase, en este sentido, el hábeas corpus preventivo sobre condiciones de detención interpuesto por el CELS y que está radicado en la Corte Suprema de Justicia de la Nación con dictamen favorable del procurador general (expte. SCV 856/03 “Verbitsky, Horacio – Representante del Centro de Estudios Legales y Sociales s/hábeas corpus”). Esta acción podría haber sido iniciada por la Defensa sobre todo en virtud del artículo 25, inciso I, que dispone que el MP debe “velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica, a fin de que los reclusos e internados sean tratados con el respeto debido a su persona, no sean sometidos a tortura, tratos crueles o degradantes y tengan oportuna asistencia jurídica, médica, hospitalaria y las demás que resulten necesarias para el cumplimiento de dicho objeto, *promoviendo las acciones correspondientes cuando se verifique violación*” (el subrayado es nuestro).

En este sentido, el Código establece que la sola existencia de medios para la subsistencia no impide la asistencia o el patrocinio jurídico a personas que por falta de recursos no puedan afrontar un proceso judicial. Otra cuestión importante que debe definirse es la obligación de efectuar los actos de asistencia necesarios en los casos de urgencia, independientemente de si luego se continúa con el caso, o se cobran honorarios.¹¹

Los recursos destinados a esta tarea son muy deficientes y no se nota en la práctica políticas institucionales de fortalecimiento de esta línea de trabajo más allá del trabajo personal de los defensores. Para entender el estado de situación puede leerse en el Informe Anual de la Defensoría General de la Nación de 2001:

“... La situación de pobreza en general, reflejada en las 15 Villas de Emergencia existentes en el ámbito de la Capital Federal, como así también los 150.000 desocupados más que se han sumado en este último año (según informa el diario *Crónica* del 28 de junio) que eleva el índice al 16% (2.000.000 en total), incide en la cantidad de personas que concurren a las cuatro defensorías oficiales, que se encuentran imposibilitadas por falta de personal suficiente para absorber la totalidad de la demanda de patrocinio gratuito. Ello obliga a tomar sólo los casos más graves y urgentes de personas en extrema pobreza... Lamentablemente, muchos de ellos, por falta de medios para costearse el transporte o por no perder presentismo en el trabajo, tampoco llegan a efectuar la consulta... Incide también desfavorablemente la inadecuada infraestructura edilicia donde funcionan las Defensorías Oficiales ya que se carece de baño público y de sala de espera, debiendo los peticionantes esperar parados en los pasillos... También incide negativamente la falta de dependencias adecuadas para las consultas. Las personas deben exponer sobre temas de índole privado delante de otros empleados o de otras personas que, simultáneamente, están siendo atendidas. Ello redundando en una ineficiente comunicación entre el peticionante y el empleado que lo atiende... La falta de adecuada información hace que deambulen por distintos edificios públicos y organismos oficiales, llegando a la defensoría con un alto grado de irritabilidad, y en muchas oportunidades, con los plazos vencidos... [Existe una carencia absoluta] de servicios auxiliares necesarios para la evaluación de las situaciones planteadas o de apoyo ante situaciones de violencia familiar, tales como asistentes sociales o psicólogos” (p. 349).

3.2. La garantía de independencia técnica de los defensores como principio de actuación

En el marco de estas definiciones un punto esencial está vinculado con los resguardos que la LOMP debe otorgar a la relación defensor-defendido. Esto

¹¹ Una explicación de los criterios formales e informales para tomar los casos, y los problemas que genera la falta de definición de parámetros objetivos, se puede ver en el ya citado informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, pp. 34-36.

está relacionado, básicamente, con aquello que mencionamos anteriormente sobre el mandato del defensor oficial: la persecución de los intereses del defendido en la estrategia de defensa, cuestión que no puede ser afectada por presiones externas, internas, o directivas generales que puedan ser contrarias a estos intereses. Este resguardo, así como el tema de la confidencialidad, no se encuentran regulados en la LOMP vigente.¹²

En consecuencia, una herramienta para garantizar la efectividad de la defensa en juicio es definir como criterio de actuación para los defensores la independencia técnica y enumerar en forma expresa los alcances de esta definición.

En Guatemala, por ejemplo, se incorporaron dos reglas como las siguientes:

“Independencia técnica. Para el ejercicio de su cargo, el defensor público goza de completa libertad, sin ninguna clase de restricción, influencia o presión. El defensor podrá intercambiar opiniones técnicas en el ámbito del Instituto de la Defensa Pública Penal y recibir instrucciones y sugerencias para una defensa eficaz” (artículo 25 de la ley del servicio público de defensa penal). “Confidencialidad. Se garantiza fluida y reservada comunicación entre el defensor público y su representado. En la actividad que desempeñen los defensores públicos evitarán cualquier conflicto de interés y violación del secreto profesional” (artículo 26).

3.3. La organización de la defensa: flexibilidad y descentralización

Otro eje de análisis fundamental está referido a las cuestiones propias de organización y estructura del organismo.

3.3.1. La concepción de la Defensa Pública como un organismo cuya misión básica es garantizar la inviolabilidad de la defensa, concretar líneas estratégicas de trabajo para el monitoreo del sistema de justicia y mejorar las condiciones de acceso, impone pensar en principios de organización adecuados para estas funciones. En este sentido, los principios de flexibilidad y descentralización parecen los más apropiados.

En los *Cuadernos de la defensa* que se elaboraron con motivo de la reforma procesal penal en provincia de Buenos Aires se establecía que la defensa debía estar sustentada en la idea de descentralización y flexibilidad del servicio “a efectos de dotar de una mayor presencia de la defensa en todos los sectores de escasos recursos...”. Todo ello con el fin de adecuar la actuación de las unidades funcionales conforme las fluctuaciones de la demanda del servicio. El defensor general departamental podría determinar la política general del servicio en su departamento, ejerciendo su

¹² El reglamento disciplinario de la Defensoría General de la Nación (resolución DGN 1252/98) contempla en sus artículos 5 y 6 la garantía de independencia técnica y confidencialidad.

dirección técnica y estableciendo su estructura, ideando sistemas de asignación inteligente de casos y formación de equipos de defensores para casos específicos.

En este punto se observan con claridad las deficiencias de la regulación vigente, producto de pensar la organización de cada Ministerio Público en forma indiferenciada.

La LOMP expresa que tanto el MPF como el MPD se rigen por los criterios de unidad, jerarquía e indivisibilidad (artículo 1). Sin embargo, el hecho de que cada defensor deba gozar de independencia técnica, por ejemplo, contradice la idea de unidad e indivisibilidad ya que, a diferencia del MPF, los defensores no actúan en nombre de la Defensa Pública sino en el interés de su defendido. Dos defensores oficiales que asisten a dos imputados en una misma causa pueden necesitar diseñar líneas defensivas contrapuestas para lograr una mejor situación procesal a su defendido.

Sin duda, la crítica no puede dirigirse al principio de organización jerárquica porque si bien es cierto lo afirmado en el párrafo anterior, la Defensa Pública —como institución— requiere que se definan estándares mínimos de actuación, o algunas cuestiones de organización, que sólo son posibles bajo estructuras de este tipo. De allí la importancia de la función de organización del defensor general, indispensable para garantizar un servicio de defensa eficiente, sobre todo en temas como la distribución equitativa de trabajo (mayormente en situaciones de sobrecarga) o las directivas vinculadas con el mejor ejercicio de la función.

En consecuencia, hay que buscar una interpretación armónica entre el principio de organización jerárquica y la garantía de independencia técnica, sin definir a la Defensa Pública como un organismo único e indivisible.

3.3.2. En esta línea, una organización jerárquica y flexible otorga al defensor general, o a quien se delegue la tarea, la posibilidad de organizar sus recursos de un modo racional. Es muy importante que la LOMP haga mención a un sistema de asignación de casos, que sea definido reglamentariamente, sobre la base de criterios objetivos como la carga de trabajo, la especialización y la experiencia.

La LOMP actual, sin embargo, ha optado por una concepción organizacional rígida que mantiene la lógica de un Ministerio Público organizado “a imagen y semejanza” del Poder Judicial. Los defensores públicos están divididos por fuero y por instancias, de acuerdo con las divisiones que ha tomado el Poder Judicial para ejercer su magistratura (artículo 4).

Como consecuencia de ello, la distribución de casos queda supeditada a un sistema aleatorio de turnos o sorteo, vinculado a su vez con el turno de los jueces. Así, al defensor de turno le ingresan en su Defensoría las causas que se inician en ese período de tiempo, sin atención a su especialidad, carga de trabajo o necesidad de trabajo en equipo. Por otra parte, una vez concluida la etapa

de investigación y elevada la causa a juicio, un nuevo defensor se hace cargo de la defensa.

Queda en evidencia que este sistema resulta muy alejado de la lógica con la que debe funcionar este organismo, más parecido a un estudio jurídico que a un juzgado. El trabajo distribuido sobre la base de cargas de trabajo, especialización, equipos de trabajo e intervención del mismo defensor o equipo desde el inicio del caso hasta su finalización, parece la organización más conveniente y racional.

Pensar en una lógica propia de organización y de asignación de casos no apunta únicamente a una reingeniería meramente administrativa del organismo sin más consecuencias que la mejora de los circuitos internos. Una reorganización de este tipo incide directamente en la calidad de trabajo de la Defensa Pública. Una organización y distribución racional de casos —más allá de la necesidad de más defensores— conduce a que el defensor ordene mejor su trabajo, realice con mayor tiempo las entrevistas con el defendido y fundamentalmente pueda asistir a las audiencias, cuestión que en la actualidad resulta muy difícil y afecta en forma determinante la calidad de las defensas.

Del Informe Anual del año 2002 de la Defensoría General de la Nación se puede leer la situación en la que trabajan los defensores oficiales de la Capital Federal en el fuero de instrucción. Son recurrentes las afirmaciones de los defensores en cuanto al incremento del trabajo de los últimos años sin verse acompañado de mayores recursos o alguna reorganización de trabajo, más que la designación de algunos de los empleados de la Defensoría como defensores “ad hoc”. Así, por ejemplo, hay defensores que manifiestan haber tenido veinte entrevistas previas a la indagatoria en un mismo día (p. 657) u otros que expresan que entre la cantidad de intervenciones y las causas con detenidos “resulta materialmente imposible la presencia personal... para atender los innumerables actos procesales que cada causa demanda...” (p. 662).

Por otra parte, otro punto donde se ve claramente la relación entre organización y calidad del servicio de defensa que se brinda es el caso de las jurisdicciones pequeñas. En estos lugares, generalmente, trabaja un solo defensor oficial. Por esta razón, en un número importante de casos este único defensor debe atender la defensa de imputados que por su situación procesal requieren estrategias defensivas contrapuestas. Esto marca un caso claro de conflicto de intereses para el defensor que debe ser atendido con mucha seriedad por parte de la Defensoría General.

3.3.3. A su vez, el modo como se defina la integración del MPD es fundamental, ya que esto repercute en la forma como se interpretan los alcances de las facultades del jefe del organismo.

En este sentido, la LOMP queda limitada a la definición de una estructura nuevamente atada a la del Poder Judicial. Una solución podría ser la eliminación de la referencia de los cargos al tribunal ante el que actúan y una cláusula

la que permita, por lo menos, organizar el trabajo de los defensores de la misma jerarquía.

En la Ley del Servicio Público de Defensa Penal de Guatemala (decreto N° 129/97), el Instituto de la Defensa está integrado por un director general, el Consejo del Instituto, los defensores públicos, el personal auxiliar y administrativo y el personal técnico (artículo 8). En Chile, la Defensa Penal Pública se organizó con defensorías regionales, a cargo de defensorías locales distribuidas en la región, en las que trabajan defensores y se licita el trabajo de abogados privados. Más allá de que estos países optaron por defensas públicas mixtas, los defensores de planta no están divididos de acuerdo con las competencias materiales o territoriales del Poder Judicial. La provincia de Buenos Aires, que mantiene la tradición argentina de defensas públicas sin participación de abogados privados, se organizó con defensorías departamentales y unidades funcionales de defensa. Sin embargo, en algunos departamentos judiciales se han visto distorsiones como la asignación de un defensor por tribunal oral.¹³

3.4. La función estratégica del defensor general: la necesidad de redefinir su papel

En la medida en que se defina conceptualmente el trabajo del MPD en la dirección propuesta y el objetivo esté dirigido a profundizar los mecanismos institucionales que lo posicionen como un actor determinante en el control del funcionamiento del sistema de administración de justicia, el papel del defensor general cobra absoluta relevancia. Una correcta regulación de sus funciones relativas al gobierno y administración de la defensa pasa a ser indispensable.

En este caso hay que hacer una distinción. Por un lado, los problemas de regulación normativa que impiden —o al menos no incentivan— que el defensor general asuma esta función. Por otro lado, la necesidad de que el perfil de quien esté al mando del organismo sea el adecuado para ejercer con creatividad y compromiso una función que requiere la definición constante de estrategias dirigidas a mejorar el trabajo de la defensa.¹⁴

La LOMP le otorga facultades al defensor general para promover y ejecutar políticas que faciliten el acceso a la justicia de los sectores discriminados (artículo 51, inciso e), así como realizar todas las medidas conducentes a la defen-

¹³ CELS, “Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires”, en el marco del *Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América latina* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), versión preliminar, 2003, pp. 44 y ss., en www.cejamerica.org.

¹⁴ Sobre este último punto se puede observar que, más allá del trabajo constante de algunos defensores, no ha existido por parte del actual defensor general un trabajo activo en el desarrollo de estrategias institucionales que redundaran en un mejoramiento de las condiciones procesales de los imputados o del sistema de administración de justicia en general.

sa y protección de los derechos humanos (inciso d). En términos normativos, entonces, las facultades previstas para el defensor resultan adecuadas, aunque la Defensoría General no haya tenido una política muy activa en su ejercicio.

Sin perjuicio de esto, existen dos temas sobre los que sería necesario profundizar y evaluar cambios normativos.

3.4.1. Las instrucciones en la defensa deben estar limitadas, como vimos, por la independencia técnica de los defensores y por la necesidad de que el defensor tenga como prioridad los intereses de su defendido por encima de cualquier otro interés general. En este caso, el defensor general no podría impartir instrucciones que establecieran una política general del organismo que afectara la situación de algunos imputados. Por ello se sostiene que las instrucciones, en el ámbito de la defensa, deben estar dirigidas al fortalecimiento del caso individual o a cuestiones de organización que tiendan a mejorar el servicio que se presta. Las instrucciones son legítimas en la medida que respeten estos principios. En la misma línea debería revisarse el artículo 51.4 que habilita al defensor a impartir instrucciones particulares.

En consecuencia, las instrucciones que el defensor general puede dictar son una herramienta muy importante para poder organizar de un modo eficiente el trabajo conjunto, aunque tienen un límite material claro. A su vez, como cualquier sistema jerárquico en el que está permitido el dictado de órdenes, se lo debe acompañar con un sistema de control y revisión que garantice a los inferiores la posibilidad de discutir, por razones fundadas, la instrucción impartida. Además, debe prever instancias de control de gestión que permitan identificar la falta de cumplimiento de estas directivas.

En este sentido, la LOMP vigente contiene problemas importantes ya que vuelve a regular la cuestión en forma conjunta para el MPF y el MPD. Por los diferentes criterios que los rigen, las instrucciones no pueden tener el mismo contenido, y por ello, los mismos límites y efectos.

Una reforma de la LOMP debe estar dirigida a modificar esta situación y definir en forma autónoma el sistema de instrucciones para el MPD, sus alcances, el trámite y las consecuencias de las objeciones.

3.4.2. La facultad del defensor general de organizar los recursos del modo más eficiente posible debe implicar también la atribución para armar grupos de trabajo en la medida en que sea necesario y romper la estructura rígida por la cual se asocia un cargo de defensor con una unidad funcional “Defensoría”. La multiplicación de estructuras que esta rigidez impone resulta inadecuada para una racional distribución de recursos y de trabajo.

En la actualidad, el defensor general puede disponer la actuación conjunta de defensores aunque “respetando la competencia en razón de la materia y

el territorio”. Como dijimos, estas divisiones en la defensa carecen de sentido, son ineficientes e incompatibles con los objetivos institucionales de la Defensa Pública.

La LOMP debe regular en forma amplia la facultad del defensor general de distribuir el trabajo sobre la base de un sistema de asignación de casos objetivo y la posibilidad de crear grupos de trabajo. Estos criterios pueden tener que ver con una asignación por cargas de trabajo,¹⁵ especialización o experiencia, cuestión que se facilita cuando se organizan grupos con un defensor jefe o coordinador, que tiene la responsabilidad de asignar los casos entre los defensores del grupo.

Asimismo, la creación de un Consejo Asesor, con facultades para evaluar los reglamentos que se dicten, los procesos de designación de funcionarios y las cuestiones disciplinarias representa una instancia de control interno que equilibra las atribuciones del jefe del organismo. Este consejo podría estar integrado por representantes de la defensa y de otras instituciones que incorporen una mirada externa. Por ejemplo, colegios de abogados, universidades u organismos no gubernamentales. Asimismo, se podrían fijar criterios de composición (geográficos, jerárquicos, etc.), que pudieran garantizar cierta representatividad.

Aquí es preciso hacer una anotación. Las capacidades amplias de organización y gobierno, así como de reglamentación del defensor y procurador, han sido generalmente resistidas por los demás miembros del Ministerio Público. El argumento principal para esta oposición es el riesgo que estas facultades implicarían para la autonomía de fiscales y defensores. Por ello, esta actitud ha sido compartida tanto por los sectores que se ampararon en una interpretación amplia de la autonomía para tener un margen de acción por fuera de los canales legales, como en aquellos que han visto en esta autonomía un resguardo a intervenciones arbitrarias e ilegítimas sobre su actividad cotidiana.

Sin embargo, esta estrategia no parece haber dado buenos resultados para quienes pretendían quedar protegidos de esas injerencias. A su vez, esta autonomía redundó en la dificultad de exigir a la institución resultados concretos. El problema ha girado en todos estos años en torno a la imposibilidad de diseñar una institución con una clara asignación de responsabilidades y una política sostenida de rendición de cuentas. Una estructura rígida, que no promueve la coordinación de acciones, ha resultado ineficiente para cualquier intento de definición de una política coherente del Ministerio Público. Este documento

¹⁵ En la provincia de Córdoba el Tribunal Superior de Justicia reglamentó la distribución de causas en la etapa de juicio, por ejemplo, a través de un sistema de cargas de trabajo con ponderación de cada expediente según algunos criterios objetivos como cantidad de imputados o cantidad de hechos.

apunta a que se puedan definir correctamente las atribuciones de los responsables máximos del organismo y generar la coordinación necesaria para un trabajo adecuado, en el marco de instancias de control internas y externas fortalecidas.

3.5. Fortalecer el presupuesto del Ministerio Público de la Defensa

La cuestión presupuestaria es central si se piensa en el fortalecimiento institucional de cualquier institución. Conferir a un órgano autarquía financiera y autonomía funcional es una forma de determinar la extensión o el grado de poder de decisión del ente. En consecuencia, el Ministerio Público por el artículo 120 de la Constitución Nacional tiene la facultad de actuar por sí mismo y de administrarse a sí mismo. El hecho de que la competencia del Ministerio Público, en relación con la ejecución y administración de su presupuesto, provenga de la Constitución, impide el ejercicio de estas facultades por cualquier otro poder del Estado.

De este modo, el punto básico a considerar es la existencia de mecanismos que garanticen efectivamente la autarquía financiera prevista constitucionalmente ya que, como es sabido, la sola mención normativa no alcanza para afirmar que un organismo tiene plena administración y disposición de sus fondos. La atención debe estar no sólo en la cantidad y origen de los recursos, sino también en los rubros con los que se integra, en el modo como se discute con el Poder Ejecutivo y el Parlamento, y en la forma como se transfiere y dispone el dinero. Fundamentalmente se deben asegurar los recursos suficientes para un adecuado funcionamiento y que el responsable pueda tomar decisiones propias sobre su ejecución. Los límites e imposiciones externas sobre esta administración representan, por una parte, una injerencia sobre otro poder estatal autónomo y por la otra, en términos de gobierno del organismo, un obstáculo a cualquier posibilidad de planificación seria por parte de su responsable político.

Desde esta perspectiva, tres son las cuestiones que relativizan la definición constitucional que otorga autarquía financiera al Ministerio Público. Por un lado, el modo como se conforma el presupuesto ya que el del Ministerio Público se integra únicamente con fondos del Tesoro Nacional cuando es fundamental que pueda contar con fondos propios. En esta situación, el MP debe competir por los fondos en igualdad de condiciones que cualquier otro ministerio del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, para garantizar la calidad de ente autárquico del Poder Judicial se lo dotó de recursos propios con la recaudación de la tasa judicial y un porcentaje de los impuestos nacionales. En segundo lugar, la última palabra en la discusión sobre el presupuesto queda en manos del Poder Ejecutivo que no está obligado a respetar lo solicitado en su programación presupuestaria por el procurador general o el defensor general. Por último, para

comprometer y ejecutar su presupuesto el MP depende de la autorización, a través de cuotas trimestrales, de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía. Por este sistema, el Poder Ejecutivo puede dar las autorizaciones pertinentes aunque por un monto distinto al solicitado, bajo el amparo de la recaudación impositiva del período. Esta situación conduce a una negociación constante para la habilitación de fondos, lo que hace casi imposible planificar y disponer del presupuesto de acuerdo con las prioridades que se establezcan.

Estas dificultades son particularmente graves para el MPD ya que, como vimos, el porcentaje de casos asumidos por defensores oficiales se ha incrementado sustancialmente. En la etapa de juicio —en el orden nacional—, la proporción ha llegado a ser de nueve defensores oficiales a una defensa particular. Y sin embargo este aumento no se ha visto acompañado por ninguna política seria de fortalecimiento presupuestario. El estado de cosas ha variado desde que se creó el MP y se decidió qué proporción se llevaría el MPF y el MPD. Es necesario adecuar el presupuesto, y su forma de ejecución, a una situación donde la Defensa Pública se hace cargo de por lo menos el 80% de los casos penales. En este contexto, la sobrecarga de trabajo y la mala administración de la defensa repercuten en forma directa —y muy grave— sobre el ejercicio efectivo del derecho de defensa en juicio de los imputados. Los defensores deben tener tiempo de preparar sus casos, definir sus propias líneas de investigación para el descargo, concurrir a las audiencias, a la realización de pericias y tener contacto periódico con los imputados detenidos, lo que implica la visita constante a las cárceles. Con pocos recursos —mal administrados— y sin una evaluación cierta de la demanda actual, estas cuestiones indispensables para una defensa efectiva difícilmente puedan hacerse si no se quiere recurrir al mero voluntarismo. Esto lleva indudablemente a la necesidad de una decisión política seria que proporcione los recursos para afrontar este incremento de la demanda.

De acuerdo con la información que surge de los Informes Anuales del MPF y del MPD, el presupuesto del MP se conforma únicamente con los aportes del Tesoro Nacional. Más allá de que los dos responsables sostienen que es necesario aumentar el presupuesto asignado, remarcan que es aún más importante si el presupuesto contempla fondos propios para el MP y cómo es el sistema de transferencia de los fondos.

De acuerdo con la ley 23.853, Ley de Autarquía, el Poder Judicial de la Nación cuenta con un doble financiamiento. Por un lado, los recursos aportados por el Tesoro Nacional y, por el otro, los recursos propios. Esta fuente de financiamiento está compuesta del cobro de la tasa de justicia y del 3,5% de los recursos tributarios que le corresponde en forma automática a la Nación. Además de los recursos aduaneros y otros recursos tributarios nacionales excluidos de la coparticipación. El artículo 6º de esa ley establece que el Banco de la Nación Argentina debe transferir en forma diaria y automática a una cuenta especial del Poder Judicial de la Nación esa re-

caudación. Por el contrario, el MP sólo recibe los aportes del Tesoro Nacional que son transferidos periódicamente por el Ministerio de Economía, de acuerdo con el sistema de cuotas de compromiso y devengado asignadas trimestralmente y que lo sujeta a una negociación constante para la transferencia de los fondos.

Los cuadros que siguen muestran la distribución del presupuesto para toda la justicia nacional. Se advierte el peso determinante del Poder Judicial que se lleva el 82%. A su vez, dentro del Ministerio Público, el MPF tiene el 70% del presupuesto. El cuadro siguiente muestra la evolución del presupuesto del Ministerio Público desde 1997, que debe complementarse con el último cuadro que muestra la diferencia entre el crédito inicial previsto para 2003 y el proyectado para 2004. Se observa a partir de ellos que si bien la Defensa Pública fue beneficiada con un incremento mayor al del Poder Judicial y el del MPF, todavía no representa un presupuesto acorde con las nuevas demandas.

Por otra parte, el Ministerio Público no es el que define en última instancia su propio presupuesto. Según el artículo 22 debe enviar el anteproyecto al Ministerio de Economía para ser incorporado al Presupuesto Nacional. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no está obligado a respetar lo que solicita el MP. Un antecedente importante es el hecho de que el artículo 22 de la LOMP sancionada por el Congreso en 1998 tenía un tercer párrafo que establecía que el Poder Ejecutivo estaba obligado a incorporar sin modificaciones al proyecto de presupuesto general el anteproyecto enviado por el procurador y defensor y sólo podía hacer observaciones. Sin embargo, este párrafo fue vetado por el Poder Ejecutivo (decreto 300/98), lo que dio lugar a la situación actual. En el apartado 4.7 se observa que para el 2003 el Ministerio de Economía envió al Congreso de la Nación un presupuesto 30% inferior al solicitado por el procurador general.

Presupuesto asignado a toda la Justicia nacional. Año 2003

Jurisdicción	Crédito inicial	% sobre total
Poder Judicial de la Nación	693.583.327	81,76
Ministerio Público Fiscal	105.974.604	12,49
Defensoría General de la Nación	48.737.135	5,75
Total	848.295.066	100,00

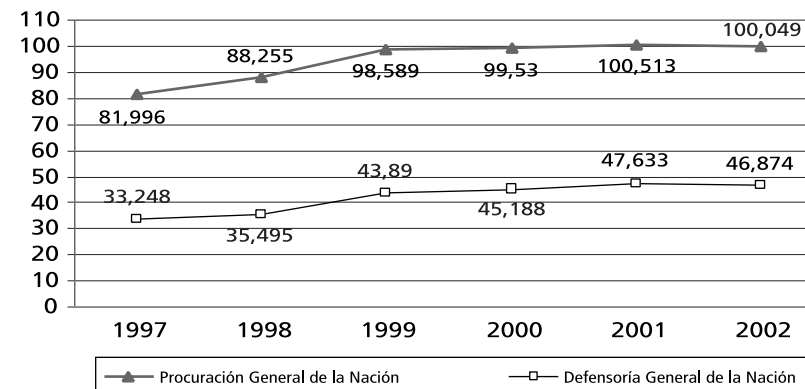
Fuente: Procuración General de la Nación. Informe Anual 2003.

Presupuesto Ministerio Público. Año 2003

Jurisdicción	Crédito inicial	% sobre total
Ministerio Público Fiscal	105.974.604	68,50
Defensoría General de la Nación	48.737.135	31,50
Total Ministerio Público	154.711.739	100,00

Fuente: Procuración General de la Nación. Informe Anual 2003.

Evolución del presupuesto Ministerio Público. Años 1997-2002



Fuente: CELS, en base a datos del Programa Integral de Reforma Judicial —Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación—, de la Defensoría General de la Nación y la Procuración General de la Nación.

Evolución del presupuesto 2003-2004 para toda la Justicia nacional

Jurisdicción	Crédito inicial Presupuesto 2003	Crédito inicial Proy. Presupuesto 2004	Diferencia
PJN	693.583.327	726.072.905	32.489.578 (4,5%)
MPF	5.974.604	110.966.000	4.991.396 (4,5%)
DGN	48.737.135	51.444.000	2.706.865 (5,2%)
Total Justicia	848.295.066	888.482.905	40.187.839

Fuente: Procuración General de la Nación.

Por último, si bien por el artículo 22 de la LOMP y el 34 de la Ley de Administración Financiera (24.156), el MP está exceptuado del régimen impuesto a la administración pública referido a la obligación de programar para cada ejercicio la ejecución física y financiera de acuerdo con el sistema de compromisos y devengados (la acreditación de cuotas trimestrales), a diferencia del Poder Judicial, quedó igualmente supeditado a ese régimen. Esto puede tener explicación en que la Ley de Administración Financiera remite al artículo 22 de la LOMP, aunque éste nada dice al respecto. Esto puede haber llevado a que se interprete que el MP debe seguir el mismo régimen que el resto de la administración, lo que en la práctica lo deja en la misma posición que cualquier ministerio del Poder Ejecutivo. Esta situación lo aleja decididamente de su condición de ente autárquico. Por el contrario, la Ley de Autarquía del Poder Judicial en su artículo 5 dispone que la CSJN está facultada para disponer las reestructuraciones y compensaciones que considere necesarias, dentro de la suma total correspondiente al Poder Judicial en el Presupuesto General de

la Administración Nacional. Asimismo queda facultada para requerir anticipos de fondos.

Lo expuesto pone en evidencia la situación en la que se colocó al MP en relación con la autarquía financiera y su autonomía. El Poder Ejecutivo mediante el veto de una parte fundamental de la LOMP, como fue la última frase del artículo 22, y una práctica que desnaturaliza la excepción legal en relación con el modo como se transfieren los fondos, ha logrado torcer la clara intención del Congreso de garantizar la autarquía del organismo con estas previsiones legales.

En consecuencia, los problemas del MP en general, y del MPD en particular, referidos a su condición de organismo autárquico son varios. En primer lugar, es indispensable que el MP quede en igualdad de posición con el Poder Judicial y cuente con fondos propios. Esto se resuelve con una decisión política de redistribuir los fondos de acuerdo con el protagonismo que se exige al MP, sus nuevas funciones y responsabilidades. En segundo lugar, es necesario reintroducir la fórmula vetada en el artículo 22 y asegurar una fuente de recursos independientes del Tesoro Nacional, que garantice al MP que el Poder Ejecutivo no podrá hacer modificaciones que desnaturalicen el proyecto enviado por el procurador y defensor. Esto repercute en la necesidad de que se llegue a un verdadero acuerdo entre los distintos poderes. Por último, se requiere otra modificación del artículo 22 para garantizar al MP la ejecución de su presupuesto sin estar sujeto al régimen de autorización trimestral que hoy está vigente. En este sentido, se debería repetir una fórmula similar a la del artículo 5 de la ley de autarquía del Poder Judicial o revisar la interpretación actual que lo pone en ese régimen aun cuando se lo exceptúa expresamente, ya que más allá de que el artículo 22 no prevé cómo se transferirán los fondos, no puede interpretarse que el MP quede supeditado al mismo régimen que el resto de los ministerios y no al que se le aplica al Poder Judicial. Estas atribuciones, claramente, deben estar acompañadas de los controles internos y externos adecuados, tal como veremos en el punto 5.

4. El Ministerio Público Fiscal: condiciones para una actuación coherente y responsable

4.1. La función requirente y de investigación del Ministerio Público Fiscal

La primera cuestión fundamental, en el marco de una reforma del MPF, es aclarar la confusión que existe sobre sus tareas y la idea de considerar en forma genérica que tiene por función ser el “guardián de la legalidad”.

Por un lado, el MPF tiene una función penal primordial con la responsabi-

lidad de impulsar la acción pública, lograr el éxito de las investigaciones y la aplicación de la ley. Sin embargo, en nuestro sistema, éste no es su único papel. Posee también tareas no penales vinculadas con la custodia del interés público en materia civil, comercial o contencioso administrativa. Ésta es una primera distinción muy importante, ya que no son exactamente los mismos principios los que guían la actuación del MPF en el ámbito penal y no penal. La segunda aclaración necesaria debe estar dirigida a analizar en forma concreta cuál es el contenido y el alcance de lo que puede llamarse su función penal o requirente y que representa su función principal.

Los puntos que siguen intentan poner luz sobre esta confusión. En primer término se exponen los alcances de su función requirente y de investigación. En segundo lugar, la relación que debe entablar con la policía como su auxiliar en las investigaciones. El tercer punto se refiere a la definición de la obligación del MPF con las víctimas de delitos. Y por último, como cuarto punto, se analiza el tema de la función no penal del MPF.

4.1.1. Tal como mencionamos en el documento “Fiscales y defensores en la agenda democrática”, la falta de claridad en la definición del alcance de su función penal ha sido observada, desde hace años, por un amplio sector de la doctrina.¹⁶

Distintos países de Latinoamérica y provincias argentinas como Buenos Aires o Córdoba impulsaron procesos de reforma de sus sistemas penales con el propósito de abandonar el sistema inquisitivo (o inquisitivo reformado) y que el MPF asumiera el papel de órgano acusador. Sin embargo, esto no ha sido aceptado todavía en el ámbito federal y nacional.¹⁷

Sin perjuicio de ello, en la actualidad, la discusión sobre el papel procesal del MPF, en cuanto a que no sólo es el titular de la acción penal pública sino que debe tener a su cargo la investigación de las causas penales, ha comenzado a tener mayor consenso entre jueces, fiscales, defensores, abogados y políticos.

Ahora bien, este consenso se limita a las funciones operativas de los fiscales penales. El acuerdo desaparece cuando la discusión se extiende a aquellas cuestiones relacionadas con el papel institucional del MPF —que son consecuencia necesaria de aceptar esa función en el proceso penal— y que han que-

¹⁶ Véanse, entre otros, Maier, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal. II*, “Parte General. Sujetos Procesales”, Ed. Del Puerto, p. 289 y ss.; y Roxin, Claus “Posición jurídica y tareas futuras del Ministerio Público”, en AAVV, *El Ministerio Público en el proceso penal*, Ed. Ad-Hoc.

¹⁷ La reforma del sistema procesal penal federal hacia un modelo acusatorio formal es una cuestión pendiente en la Argentina que no puede desvincularse del modo como los actores procesales fueron definiendo sus prácticas. La reforma de 1992 quedó a mitad de camino con un código inquisitivo reformado y, luego de varios intentos infructuosos por modificar el sistema, en la actualidad tiene estado parlamentario un proyecto de Código Procesal Penal elaborado por el INECIP.

dado opacadas (y hasta negadas) bajo argumentos que esconden reticencias al cambio y defensas corporativas. Nos referimos a aquellas funciones que, como explica Duce, exceden su razón procesal.¹⁸

En consecuencia, en términos de comenzar a visualizar los alcances de su función penal, la primera cuestión a remarcar es que su papel procesal lo define como un órgano acusador (función requirente) en el que, obviamente, debería tener a su cargo la investigación penal y la dirección de la policía de investigaciones. Por el contrario, definirlo como “custodio de la legalidad”, es decir, con la función de dictaminar y controlar la actividad del juez, en lugar de ser el juez el que controla las acciones que impulsa el fiscal, es confundir su papel en el sistema de justicia penal. Esta última afirmación no niega que el MPF sea también garante de la legalidad del procedimiento, aunque de la misma manera que debe hacerlo cualquier organismo público que debe actuar dentro de la ley e impedir que los procedimientos se desenvuelvan en forma ilegal.¹⁹

El segundo punto es que sus objetivos institucionales quedan definidos por su función penal, ya que el ejercicio de la actividad requirente en materia penal no es otra cosa que la materialización de una porción fundamental de la política criminal estatal.²⁰ Puesto en estos términos, se advierte con mayor claridad la necesidad de que este papel se haga explícito.

De allí también la exigencia de dotar de coherencia a la actividad del organismo (al igual que en el resto de las políticas públicas) y que el procurador general posea la función elemental de definir y ejecutar la política de persecución penal estatal. Estas cuestiones son las que se traducen en la facultad de establecer pautas de actuación para todos los fiscales.

Ahora bien, otra aclaración es necesaria. Esta tarea del procurador no puede ser interpretada en términos estrictos y acotados a las estrategias y directivas dadas para el ejercicio de la acción penal sino que engloba una función política más amplia, que excede su actividad meramente procesal. Entre otros temas sobre los que el MPF interviene se pueden mencionar: cuestiones vinculadas con la seguridad ciudadana, la relación con la policía, la protección de los de-

¹⁸ Mauricio Duce, por ejemplo, analiza la imposibilidad del MPF para asumir su responsabilidad en cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana, lo que para él explica su actitud indiferente para pensar políticas que puedan tener algún impacto relevante en este tema. Duce, art. cit., pp. 9 y ss.

¹⁹ Para una explicación sobre las consecuencias de entender al MPF como custodio de la legalidad o con un deber de imparcialidad, véase Bovino, Alberto, “Ministerio Público y Poder Ejecutivo”. *Justicia penal, políticas persecutorias y agresiones sexuales*, en prensa.

²⁰ Llevado a nuestro país y concretamente en el ámbito federal y nacional, esto es correcto aún sin la investigación penal a su cargo en todos los casos. En el fuero de instrucción por ejemplo, en el año 2003 se delegó al MPF aproximadamente el 50% de las causas (Informe Anual del MPF, 2003, p. 531).

rechos humanos, el funcionamiento general del sistema de administración de justicia o la coordinación de políticas con los otros poderes estatales.

Desde este punto de vista, la LOMP vigente no posee una regulación adecuada. No perdamos de vista que las funciones del MPF están definidas en el mismo artículo que las de la Defensa (artículo 25). Asimismo, cuando se describen aquellas propias del MPF, se queda a mitad de camino, en importante medida porque el legislador optó por un modelo anclado en el Código Procesal Penal vigente y no diseñó, más allá de las falencias del código, un perfil de MPF acusador y con la posibilidad de adaptarse a nuevas tareas procesales e institucionales.

Como consecuencia de ello, la ley no establece con claridad que su función básica es ejercer la acción penal pública y ejecutar con coherencia una política de persecución penal en coordinación con los demás poderes estatales. No contempla tampoco los casos en que el MPF lleva adelante la investigación penal. Confunde las tareas penales con las no penales y se mantiene bajo una concepción que entiende al MPF como custodio de la legalidad.

Una reforma de la LOMP deberá aclarar estas cuestiones. La función del MPF no puede quedar diluida con las del MPD y sería importante que se las definiera independientemente de las funciones del procurador. Para ello se debería agregar un artículo autónomo en la sección del MPF.

4.1.2. Caracterizar al MPF como el órgano básicamente acusador en el proceso penal (más allá de las virtudes o deficiencias del CPP, aunque con mayor razón a partir de la tendencia a otorgarle al MPF la dirección de las investigaciones en el nivel nacional)²¹ introduce el tema de la relación con la policía de investigaciones como cuestión indispensable.²² Sobre todo en lo atinente a las instrucciones que los fiscales pueden impartir a la policía aun antes de la judicialización de una causa.

Sin perjuicio de lo que establezca el Código Procesal Penal de la Nación es muy confusa la regulación de la LOMP en su artículo 26, ya que ubica en el mismo artículo las facultades de los fiscales o defensores para solicitar cualquier tipo de colaboración a organismos nacionales, provinciales y comunales, con aquella que pueden solicitar a la policía en causas penales y no penales. Lo conveniente, en este caso, sería regular nuevamente sus alcances, aunque en artículos separados para fiscales y defensores.²³

²¹ Artículos del CPPN 196 bis, 353 bis, secuestros extorsivos (196 bis últ. párrafo y 196 ter.), etc.

²² En este sentido, Duce afirma que el MPF actúa como el “puente de comunicación entre el mundo de la actividad policial y el trabajo judicial dinámico” (Duce, art. cit., p. 5).

²³ El artículo 4 de la LOMP de Chile establece que “El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las fuerzas de orden y seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán siempre de aprobación judicial previa”.

4.1.3. Por otra parte, el MPF debe hacerse responsable expresamente de la promoción y protección de los derechos e intereses de las víctimas y la protección de los testigos, cuestión que está olvidada en la LOMP actual. El derecho a la información, a la reparación, a la protección y a la asistencia de las víctimas de delitos no está definido en la LOMP, más allá de lo que estipula el CPPN. Este eje de trabajo para el MPF es otro de los temas relacionados con la política institucional del organismo. Así, si bien en el ámbito de la Procuración General funciona la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI), esta oficina ha sido creada por resolución y con una competencia acotada por la falta de presupuesto.

La importancia de estas oficinas ha sido generalmente subestimada en nuestro país. Desde hace unos años el papel de la víctima, sus derechos y el trato que el Estado debe brindarle, ha sido remarcado por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por la doctrina. Esta mayor visibilidad ha tenido como consecuencia la creación de algunas oficinas de protección de sus derechos, aunque estas acciones no han estado acompañadas por los recursos materiales y de personal adecuados para un funcionamiento efectivo. Esto ha tenido como consecuencia, por ejemplo, la imposibilidad de atender cuestiones como traslados de víctimas en riesgo o a víctimas de delitos distintos a los vinculados con la integridad sexual o intrafamiliares.

El último informe anual de la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito del MPF da cuenta de que entre octubre de 2002 y septiembre de 2003 se atendieron 700 casos derivados en su mayoría por la Policía Federal en cumplimiento de una instrucción del procurador general. El 29% fue derivado por las fiscalías y el resto por otras dependencias judiciales. Según el informe, la inserción de la oficina ha resultado exitosa. Sin embargo, sostiene que más allá de la necesidad de mejorar las condiciones materiales y de personal, lo que resultaría fundamental es que se puedan abrir oficinas en todas las jurisdicciones y que se regulen por ley los derechos que se reconocen a las víctimas.²⁴

En la provincia de Buenos Aires la LOMP dispone que cada Fiscalía Departamental debe organizar un Centro de Atención a la Víctima (artículos 35 y ss). El centro que funciona en el ámbito de la Fiscalía General de San Martín, provincia de Buenos Aires, es interesante para observar cómo la política de distribución de recursos no está dirigida a los espacios donde se resuelve una importante cantidad de casos, con menores costos y con resultados que intentan alejarse de lógica penal. Así, la Fiscalía General organizó un área social de la que dependen el Centro de Asistencia a la Víctima, la Oficina de Mediación y otra para cuestiones civiles específicas. Lo importante es que el Centro de la Víctima y la Oficina de Mediación funcionan en forma coordinada. La mayoría de los casos son derivados por los propios fisca-

²⁴ Informe de la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito, en el Informe Anual del Ministerio Público Fiscal del año 2003, p. 141.

les para asesoramiento técnico, atención psicológica o mediación. También ingresan casos derivados por las comisarías y otras instituciones públicas o privadas (municipios, escuelas, centros comunitarios, por ejemplo). El centro atiende un promedio de 500 casos por mes, entre 24 y 25 consultas por día. En su mayoría versan sobre cuestiones vinculadas con obligaciones alimentarias y amenazas. En 2002 ingresaron 1.919 casos, de los cuales 1.100 estaban relacionados con cuestiones de violencia familiar. Generalmente fueron presentados por gente sin recursos.²⁵

El déficit que se observa está dado fundamentalmente en función de que a las víctimas se les pueda ofrecer una salida alternativa para no judicializar su caso o que puedan tener un abogado que lo tome. Éste es un servicio que la Fiscalía de San Martín intenta brindar aunque la escasez de recursos impone una actuación muy restringida. El tema se agrava en el ámbito nacional y federal con los proyectos que pretenden introducir criterios de oportunidad para los casos más leves y la posibilidad de convertir la acción pública en privada. La carencia de este tipo de patrocinio puede agravar aún más la brecha de acceso a la justicia que marca al sistema judicial argentino.

4.1.4. Como último punto, entonces, quedan las funciones no penales del MPF, que como dijimos, es fundamental distinguirlas de las penales. Esta distinción permite una mejor comprensión de la responsabilidad en cada espacio.

En este ámbito es donde el concepto del MPF como “custodio de la legalidad” puede ser aplicado en toda su extensión. La definición legal de “representar y defender el interés público...” del artículo 25, inciso b, debe ser leída en el sentido de que el MPF —en relación con sus fiscales no penales— tiene la función de resguardo de este interés. Es importante también que pueda ser entendida como la responsabilidad institucional de dirigir acciones estratégicas (de interés público o colectivas) en defensa de algunos derechos, del modo como ha sido contemplado en algunas leyes particulares como la ley de consumidores (24.240). En este sentido, por ejemplo, hay que tener en cuenta el impacto que este control puede tener en el funcionamiento de los propios entes reguladores.

El artículo 52 de la ley 24.240 establece: “Acciones judiciales. Sin perjuicio de lo expuesto, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al Ministerio Público... En caso de desistimiento o abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas, la titularidad activa será asumida por el Ministerio Público”. Sin embargo, estas cuestiones no han sido prioritarias en la agenda del MPF hasta la actualidad. Si bien, por ejemplo, el procurador general dictó la resolución PGN 85/03 que instruye a los fiscales para que intervengan en forma activa en las causas sobre derechos de los

²⁵ CELS, “Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires”, cit., p. 43.

usuarios y consumidores en virtud de la ley 24.240, esa instrucción no ha tenido resultados positivos ni ha sido controlada su aplicación.

Por otra parte, en relación con las líneas de acción posibles en el tema ambiental, una buena práctica ha sido la creación, en la Fiscalía General de Bahía Blanca, de la Unidad de Investigaciones Ambientales, más allá de las carencias de recursos que denuncia.²⁶ Esta unidad ha efectuado diversas investigaciones preliminares que dieron lugar a investigaciones judiciales, entre otras, sobre infracción a la ley de residuos peligrosos, existencia de PCB en transformadores eléctricos y un amparo por el posible ingreso de materiales radiactivos al país.

En Brasil, el Ministerio Público de la Unión (lo que sería nuestro MPF federal) y los MP estaduais han utilizado la “acción civil pública” como instrumento fundamental de su actuación para intervenir en la defensa de los derechos difusos y colectivos. Esta acción fue regulada en 1985 y no legitima exclusivamente al MP. Sin embargo, este organismo ha tomado la iniciativa y la responsabilidad de las acciones civiles públicas, y posee por ejemplo el 96% de las presentadas por cuestiones de medio ambiente. En 1988 se reformó la Constitución federal y se reafirmó la responsabilidad del MP en la protección de los derechos sociales, colectivos y difusos, y la obligación de entablar acciones en su defensa. “Los miembros de la institución han utilizado los instrumentos legales que se encuentran a su disposición para intervenir en las esferas más diversas dentro de la administración pública y la vida colectiva... En el nivel federal [...] han transformado la institución en un verdadero actor político”.²⁷

Esta línea de trabajo debe estar dirigida a fortalecer, y hacer visible, el papel de los fiscales que trabajan en temas contencioso-administrativos, cuestiones ambientales o de usuarios y consumidores, entre otros. Una mención expresa a su legitimación activa para interponer este tipo de acciones parece un instrumento importante para la protección de esos derechos.

En síntesis, una reforma de la LOMP en este punto parece fundamental. La ley debería definir con claridad el carácter eminentemente acusador del MPF en el marco de su función penal; establecer con claridad la facultad de dirigir a la policía de investigaciones y darle directivas específicas; definir su responsabilidad concreta en la protección de víctimas y testigos, con la obligación legal de crear oficinas encargadas de esta tarea; y por último, separar las funciones penales de las no penales e incorporar una mención expresa a la legitimación del MPF para interponer acciones de incidencia colectiva²⁸ o de interés público en defensa de ciertos derechos.

²⁶ Véase el Informe Anual del Fiscal General de Bahía Blanca, IA 2003 del MPF, p. 270.

²⁷ Cf. Cavalcanti, Rosângela Batista, y Sadek, María Tereza, “El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley”, en Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, cap. 7.

²⁸ Ésta es la tendencia del derecho argentino de los últimos años, fundamentalmente desde la reforma de la Constitución en su artículo 43 respecto de las acciones de incidencia colectiva.

4.2. Los principios que lo definen: unidad, coherencia institucional, subordinación jerárquica, informalidad y responsabilidad política

La LOMP establece correctamente como principios rectores del MPF la unidad de actuación, la indivisibilidad y la subordinación jerárquica de sus integrantes. Sin embargo, la confusión en cuanto a sus misiones y funciones ha opacado estos principios y los ha convertido en meras definiciones normativas. Han quedado diluidos en un consenso que supone que sólo el procurador está legitimado para dar algunas directivas generales de actuación y en una interpretación equivocada acerca de los alcances de la autonomía funcional de los fiscales. Posición que excede en demasía la idea de que esta autonomía sólo está relacionada con el espacio de decisión que los fiscales tienen en las investigaciones de los casos.

Duce identifica el problema de la “autonomía” de los fiscales con la falta de liderazgo institucional. Sostiene que este defecto no está relacionado con las cualidades de las personas sino más bien con “una concepción tradicional imperante, más propia de los sistemas judiciales que de los Ministerios Públicos, según la cual los fiscales operativos en concreto gozan de importantes niveles de autonomía. Si a ello se suma la carencia de estandarización y seguimiento del trabajo de esos mismos fiscales, el resultado es que muchas cúpulas a nivel regional tienen serios problemas para tener una conducción institucional orientada a ciertos fines estratégicos por sobre el criterio específico de cada fiscal en concreto, orientado mucho más fuertemente al día a día en el cumplimiento de sus funciones específicas que al cumplimiento de objetivos institucionales más abstractos”. Éste es el panorama de muchos países latinoamericanos. Y sigue: “El problema descrito se traduce en que en una importante cantidad de situaciones no existe un interlocutor para exigir al Ministerio Público el cumplimiento de las funciones que exceden los aspectos estrictamente procesales que están en manos de los fiscales a nivel operativo... Eso dificulta que el Ministerio Público cumpla con otra función relevante que deben cumplir los órganos públicos en un sistema republicano, como lo es el deber de rendir cuentas públicas y asumir responsabilidad por su gestión.”²⁹

Como explica Cafferata Nores,³⁰ ya Vélez Mariconde expresaba en 1969 que “la independencia funcional de los representantes del Ministerio Fiscal no puede ser tan absoluta como algunos pretenden, sino que debe ceder por el imperio del principio de unidad...”.

Una buena práctica de técnica legislativa sería, como dijimos en primer lugar, distinguir aquellos principios que recaen sobre el MPD y los dirigidos al MPF.

²⁹ Cf. Duce, cit., p. 10.

³⁰ Exposición de Motivos al Proyecto del CPP para la provincia de Córdoba, citado en *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*, Cafferata Nores, 2000, p. 91, nota 16.

Rigen para el MPF los principios de unidad, subordinación jerárquica, coherencia institucional, responsabilidad política por su actuación, descentralización e informalidad, por las razones que expusimos en el momento de definir sus misiones y funciones, y por lo que se dirá en el punto siguiente. Concretamente, entonces, la LOMP debe contener una definición de estos principios en la sección destinada al MPF. Esta claridad evitará algunas de las discusiones que existen sobre estos puntos ya que serán una herramienta fundamental de interpretación para el alcance de las facultades del procurador y los fiscales.

4.3. Hacia una reorganización del Ministerio Público Fiscal que le dé carácter propio: el abandono de los fueros y las instancias

4.3.1. Hemos visto que el MPF ha convivido con una definición, al menos confusa, de su función principal. Ello condujo a que no ocupara un papel central en la persecución penal. De este modo, los problemas estructurales y organizacionales que reforzaron su debilidad institucional no despertaron mucha atención, ni preocupación.³¹ La corriente actual que postula que el MPF debe asumir el papel procesal que le corresponde —y para ello, modificar las normas procesales vigentes— corre el riesgo de convertirse en una mera pretensión discursiva si, al mismo tiempo, no incluye en su agenda de discusión los problemas estructurales y organizacionales que condicionan su actividad.

Linn Hammergren sostuvo “... incluso donde el Ministerio Público existe, su organización ha sido débil. Cualquiera sea la lógica detrás de su estructura, ésta ha sido congruente con el sistema inquisitivo. Donde no se espera que los fiscales hagan mucho, no hay necesidad de una organización que apoye o monitoree su trabajo. Presupuesto, personal y sistemas de planificación han sido casi inexistentes. Mecanismos de asignación de casos han sido similarmente no desarrollados... la pobreza organizacional ha sido la regla general e incluso más extrema que en el caso de los tribunales”.³²

³¹ Ya en 1988, en el marco de la discusión sobre el nuevo sistema procesal penal nacional, el “Proyecto Maier” impulsaba una reforma al Código Procesal Penal y a las leyes de organización de los tribunales y del Ministerio Público. La importancia de una organización propia para el MPF, acorde con su función, fue destacada en el informe y el proyecto de ley orgánica que se elaboró. Véase, en este sentido, el “Informe sobre el Ministerio Público Penal 1988”, elaborado por Mirna D. Goransky, Ricardo O. Sáenz y Mario C. Tarrio, con la colaboración de Mabel Y. Colalongo, Maximiliano Rusconi, Marcos G. Salt, Gabriel F. Cedrone y Martín Moncayo, *Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal*, año 5, tomo 8C, Ad Hoc, p. 29. Iguales intentos tuvieron lugar en el MPF en 1998, a partir de un proyecto de reestructuración impulsado desde la Procuración General. Sin embargo, ninguno de los dos pudo conseguir suficiente apoyo político.

³² Hammergren, Linn, “Institutional Strengthening and Justice Reform”, 1998, traducción de Mauricio Duce, citado en *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América latina: visión general acerca del estado de los cambios*, p. 3.

Resulta necesario, entonces, revisar cómo se ha organizado el MPF en todos estos años. Aquí hay tres puntos clave, íntimamente relacionados. Por un lado, la división de “competencias” entre fiscales (en distintos fueros), en forma idéntica a la adoptada por el Poder Judicial. Por el otro, la división por instancias al igual que los jueces. Y por último, la reproducción del modelo “un juez-un juzgado” en “un fiscal-una fiscalía”. Todas estas cuestiones llevaron a duplicar estructuras en forma innecesaria, a profundizar la idea del fiscal como dueño de los casos que ingresan en su unidad, y a consolidar la interpretación incorrecta sobre la autonomía funcional del fiscal respecto de sus pares y de sus superiores jerárquicos. Un análisis aun superficial del tema pone en evidencia que este tipo de organización impide toda lógica racional de trabajo del MPF, que debe encargarse de realizar investigaciones penales a partir de un uso inteligente de los recursos y de la información.

En esta línea, una reforma debería tender al abandono de estas distorsiones aunque no dependa completamente de un cambio normativo. Las modificaciones legales deben dirigirse a eliminar cualquier vestigio de rigidez que impida al responsable el diseño de una organización funcional a los objetivos del MPF. En este sentido, por ejemplo, la búsqueda de mayor eficiencia y coherencia institucional impone que la instancia del juicio y de la investigación de los casos esté coordinada. La LOMP debe establecer que la mejor forma de organización es aquella que garantiza esta coordinación, ya sea porque es la misma persona la que se encarga del caso desde el comienzo hasta el final, o porque al menos la coordinación entre los integrantes del MPF es obligatoria. La LOMP deberá regular la facultad de los fiscales que actúen en el juicio de dar instrucciones a los fiscales de investigación.

En este contexto, y dentro de la estructura actual, un equipo de trabajo integrado por fiscales de instrucción y fiscales de juicio, en una circunscripción determinada, aparece como el más racional y permite resolver los problemas de reproducción de estructuras y autismo que produce la división por unidades funcionales a cargo de un solo fiscal. Del mismo modo, se advierte que una mejor regulación es aquella que no obliga a reproducir estructuras que responden a las competencias judiciales, sino que ello se decida sobre la base de lo que resulta mejor para la investigación. Un ejemplo en este sentido es la innecesaria división entre fiscalías de instrucción y correccionales en la ciudad de Buenos Aires.

Una organización funcional al trabajo del MPF lleva necesariamente —así como lo sostuvimos para el MPD— a que se defina un sistema de asignación de casos independiente del turno judicial y regulado sobre la base de criterios objetivos tales como: el territorial, la carga de trabajo o la complejidad de las causas. Esta cuestión se deberá resolver reglamentariamente, fijando reglas previas para evitar cualquier sospecha de manipulación. Esto permite trabajar sobre

una cuestión básica como el manejo de la carga de trabajo. No puede administrarse ninguna institución si no se conoce a ciencia cierta su caudal de trabajo. De modo que si bien la LOMP puede no regular estas cuestiones con detalle y dejarlo en el nivel reglamentario, debe dejar establecido que el jefe del organismo o un Consejo Asesor, por ejemplo, puedan organizarlo en esta dirección. Por último, un punto importante para lograr un trabajo exitoso, y que aquí sólo puede mencionarse, es la necesidad de separar el trabajo jurídico y de investigación del trabajo meramente administrativo.

4.3.2. Sobre la base de estas definiciones, puede hacerse una crítica a la forma como están definidos los cargos en la LOMP vigente (artículo 35). La LOMP debería describir la integración del MPF sin esta referencia a las instancias del Poder Judicial ante las que actúan los fiscales. Hasta tanto se diseñe una carrera fiscal diferente, la LOMP debería eliminar la referencia al tribunal ante el que actuarán y sólo definir cuál será la responsabilidad de cada una de las categorías de fiscales.

Por otra parte, en el derecho comparado se ha utilizado la figura del Consejo como un órgano asesor del procurador general en temas relacionados con el dictado de instrucciones generales, cuestiones de superintendencia, organización, administración de recursos y creación de unidades especializadas.³³ Esta instancia puede ser muy útil para que exista un espacio interno de discusión y control. Lo importante es que funcione con una integración que evite las decisiones meramente corporativas y se convierta en un verdadero ámbito de coordinación y discusión de políticas. A su vez, puede funcionar como instancia de control de las instrucciones y resoluciones que se dicten.

La organización más moderna de MPF ha evitado reproducir estructuras que responden a una unidad funcional con un solo fiscal a cargo. El Ministerio Público de Chile, por ejemplo, se ha organizado con fiscalías regionales de las que dependen fiscalías locales distribuidas en toda la región. A su vez, las fiscalías locales están integradas por un fiscal jefe y fiscales adjuntos. El número de fiscales depende de la jurisdicción. En cuanto a la integración de la planta del MP está constituida por fiscales con distintos cargos identificados por grados: el fiscal nacional tiene grado I, los fiscales regionales grado III y los fiscales adjuntos van desde el grado IV al IX. Cada grado tiene a su vez asignado distinta remuneración. Del mismo modo para los funcionarios con cargos administrativos (artículo 72).

En el derecho argentino, la provincia de Buenos Aires organizó el MPF con un procurador general, un subprocurador, el fiscal de Casación, fiscalías departamentales

³³ La ley orgánica chilena, por ejemplo, prevé que se pueda invitar a las sesiones del Consejo General a personas o instituciones que se estime conveniente por su experiencia profesional o capacidad técnica (artículo 25 a), ley 19.640.

y unidades funcionales de instrucción (UFIs) integradas por agentes fiscales. Si bien la ley deja espacio para una organización no rígida, en muchos de los departamentos judiciales se volvió sobre una estructura fija de un fiscal-una fiscalía.

4.4. Unidades especializadas para una mejor distribución del trabajo y la definición de estrategias de investigación

La facultad del jefe del organismo de distribuir sus recursos materiales y humanos —dentro de ciertas reglas prefijadas— con el fin de lograr mejores resultados es esencial en un organismo de las características del MPF. La posibilidad de armar grupos de trabajo que investiguen hechos sucedidos en determinado territorio, unidades especializadas integradas por fiscales y especialistas de otras disciplinas o equipos de trabajo cuya función sea prestar colaboración a los fiscales que lo soliciten, son dispositivos que el procurador general debe tener para ejecutar en forma estratégica la política de persecución penal del organismo.

La LOMP vigente (artículo 33, inciso g) le otorga al procurador general la facultad de que algunos fiscales trabajen en forma alternativa o conjunta cuando la complejidad del caso lo requiera. Esta facultad está condicionada a que se respete la competencia de los fiscales en razón de la materia y del territorio. A su vez, si se designa en esta tarea a un fiscal de la Procuración, lo hace en términos de colaboración como fiscal coadyuvante. La LOMP aclara que cuando se trate de equipos de trabajo, las directivas las debe dar el titular de la causa.

Las experiencias del MPF en estas cuestiones han sido variadas. Se obtuvieron algunos resultados exitosos cuando el trabajo en equipo resultó más eficiente que el trabajo individual. Sin embargo, en general quedaron limitadas, o perdieron fuerza en el tiempo, por mantenerse sujetas a una interpretación muy restrictiva de la LOMP relacionada sustancialmente con la concepción que sostiene que la autonomía funcional del fiscal tiene alcances similares a la independencia judicial. Por ello, la intervención de personas ajenas a la causa —aun de otros integrantes del MPF— no se considera legítima. El fiscal tiene “competencia” sobre el caso asignado por turno.

Estos ejemplos pueden servir para aclarar este punto. La creación de la Unidad de Investigaciones de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO) surgió con la idea de armar un equipo especializado de trabajo que pudiera interactuar principalmente con la AFIP, el organismo dedicado a diseñar las estrategias de recaudación impositiva del Estado y principal generador de información estratégica para el MPF en la persecución de los delitos tributarios y de contrabando. Pues bien, la unidad también tuvo el objetivo de modificar las prácticas tradicionales de trabajo de las fiscalías y desformalizar en lo posible sus investigaciones. Sin embargo, más allá de algunos logros en causas concretas y la colaboración que presta a dependencias de

la AFIP en las provincias, fue imposible su inserción como unidad operativa en la dinámica de los fiscales que trabajan en el fuero penal económico. De este modo, quedó como una unidad que realiza investigaciones preliminares pero que luego debe dejar el caso al fiscal asignado por turno a la causa. Asimismo, los intentos por desformalizar el trabajo tampoco tuvieron éxito. Hoy la unidad depende del fiscal de cámara del fuero Penal Económico y ha debido reproducir la estructura administrativa de cualquier fiscalía.

A su vez, cuando por iniciativa de la Procuración se advirtió la necesidad de que un grupo de fiscales trabaje en forma conjunta, se adoptó la figura de la Comisión de Fiscales.³⁴ Ejemplo de ello han sido la comisión para la investigación de delitos vinculados con el robo de medicamentos o la comisión de delitos de violencia en el deporte. Éstas han sido comisiones *ad hoc*, creadas generalmente como respuesta a la coyuntura, en las que los fiscales siguieron a cargo de sus propias fiscalías y como tarea complementaria se les agregaba el trabajo en la comisión. Los resultados de estas comisiones han tenido que ver directamente con el compromiso puesto por algunos fiscales y generalmente por la existencia de un fiscal superior con ascendencia sobre los otros que instaba a la reunión y discusión de los casos. Por lo demás, las causas siguen perteneciendo al fiscal designado por turno.

Por último, están los casos de los fiscales coadyuvantes,³⁵ en los que el procurador envía como refuerzo a fiscales que trabajan en la Procuración para colaborar con el fiscal de la causa. Como se advierte, estas designaciones tampoco rompen la lógica tradicional de trabajo del MPF. Además, han dado lugar a prácticas que tienen que ver con intercambios de favores para el envío de ayuda desde el organismo central, resultados positivos en los casos en que los fiscales tienen buena relación, o la interpretación por parte del fiscal de la causa, cuando no está de acuerdo con la medida, del envío de una suerte de intervención en el caso.

Las consecuencias de una LOMP rígida y de interpretaciones que distorsionaron buenas prácticas profundizó la idea de que lo único legítimo para el procurador general es la designación de fiscales coadyuvantes y la creación de comisiones de fiscales a las que no se exigen resultados y que se arman o disuelven de acuerdo con razones coyunturales. Todo esto independientemente de que el trabajo en equipo, un equipo especializado o la relación con organismos del PE que proveen información específica al MPF hayan tenido muchas veces buenos resultados.

En definitiva, una organización flexible podría contar con equipos de trabajo para la investigación de causas comunes con un sistema de asignación de

³⁴ Las experiencias exitosas en estos años se han producido cuando los fiscales entendían que trabajar en equipo exigía ponerse de acuerdo en una estrategia de investigación conjunta y dejaban el trabajo administrativo como cuestión secundaria.

³⁵ El trabajo de coadyuvante significa que al fiscal de la causa le nombran otro fiscal para que colabore en ese trámite. Esto lo hace generalmente un fiscal móvil que trabaja en el ámbito de la PGN.

causas racional distinto al turno judicial. Podría contar también con unidades especializadas para algunas líneas de investigación, ya sea porque son casos que requieren investigaciones particularizadas, cierta especialización, un grupo interdisciplinario, un equipamiento tecnológico especial, o porque se ha convertido en un caso prioritario que requiere un grupo dedicado a ese tema, aunque no lo sea en forma permanente. El éxito de este tipo de unidades depende de que sean realmente operativas, que integren el circuito de asignación de causas y, básicamente, que trabajen en el caso desde el inicio hasta el juicio. Por último, también se pueden organizar unidades técnicas que presten colaboración a los fiscales de las causas cuando éstos lo requieren.

La LOMP debería otorgar expresamente al procurador general la facultad de organizar estas unidades. Como norma de resguardo puede prever el modo como se integrarán los grupos y las causales para remover a los integrantes, así como la obligación reglamentaria de estipular previamente las características que deberán tener los hechos para ser investigados por la unidad.

4.5. El sistema de instrucciones: la garantía de control y revisión

El sistema de instrucciones en el ámbito del MPF resulta clave para garantizar una actuación única y coherente y es el punto medular de todo sistema de organización jerárquico. Ello requiere que exista una definición clara del contenido y de los alcances que podría tener una instrucción general del procurador o del funcionario que tuviera delegada esta función.

Uno de los principales problemas de la LOMP vigente es que esta cuestión está regulada en forma conjunta para el MPF y el MPD (artículo 31). A su vez, la facultad del procurador general (artículo 33, inciso d) está definida sin demasiadas precisiones respecto de sus límites. Si bien es claro que una interpretación sistemática de la LOMP establece la obligatoriedad de las instrucciones generales, estas deficiencias y la falta de definición política dentro del organismo han tenido como consecuencia que en la práctica no existiera un control efectivo de su aplicación, ni se hubiera diseñado un mecanismo de revisión de las decisiones ante la negativa del fiscal que recibe la orden. En los hechos, esto ha tenido como efecto que las instrucciones generales no hayan sido una herramienta determinante en la definición de las líneas de trabajo del organismo. Se eligieron métodos más informales para establecer algunas directivas.

Es preciso reconocer que ésta es una de las cuestiones más discutidas en relación con el diseño de los ministerios públicos. Esta preocupación ha estado vinculada, generalmente, con la confusión sobre su función y con la concepción que lo ubica en el lugar de “guardián de la legalidad”, como dijimos, en una evidente distorsión de papeles con los jueces. Si es el juez el que investiga, entonces el procedimiento necesita quien se encargue de ser el guardián de la

legalidad y garante del respeto de las reglas de juego y de los derechos, en este caso, el MPF. Desde esta posición, el fiscal debe tener los resguardos de un juez, es decir, independencia, y en la tesis más extrema nadie le puede impartir instrucciones, ni siquiera su superior jerárquico.

Sin embargo, despejado este error y ubicado el MPF como encargado de la persecución penal —con el deber de actuar en el marco de la legalidad como cualquier otro órgano público—, la idea de que el fiscal reciba órdenes de su superior (con los límites que se establezcan) pierde esta connotación preocupante porque el encargado de velar por la legalidad del procedimiento y de los derechos de los involucrados es el juez de la causa. En definitiva, se acepta la necesidad de una herramienta funcional como las instrucciones y se traslada la atención al diseño del sistema, a sus alcances y a las instancias de control y revisión que resulten efectivas.

En estos términos, la idea de un MPF fuerte y eficiente resulta una contradicción, si al mismo tiempo se lo diseña rígidamente y se recubre a los fiscales de los resguardos funcionales de los jueces.

La cuestión básica, como explica Bruzzone,³⁶ es que las instrucciones generales de los fiscales deben ser legítimas. Esto significa que “el órgano que las dicte debe ser: a) el autorizado legalmente para ello (competencia formal); b) debe hacerlo justificando la necesidad del dictado de la instrucción (competencia material); c) nunca deben contravenir disposiciones legales; y d) como actos administrativos, las instrucciones deben ser escritas, públicas y, sería incluso conveniente que se oficialicen en los medios de publicación o particulares, de acción u omisión, o combinadas entre sí;³⁷ lo relevante es que se encuentren legalmente dictadas de acuerdo a los parámetros señalados”.

En consecuencia, mejorar la regulación del sistema de instrucciones con una cláusula que afirme con claridad la obligatoriedad de las instrucciones dadas por el procurador general (o quienes tengan esta facultad delegada) y la definición de los alcances legítimos resulta importante para desandar las prácticas tradicionales del MPF que desconocen la virtualidad y la utilidad de este tipo de medidas. Es cierto que este cambio normativo debe ser también acompañado por un trabajo del responsable del organismo que impulse un cambio cultural interno.

³⁶ Bruzzone, Gustavo, “Las llamadas instrucciones de los fiscales”, *Revista Pena y Estado*, n° 2, p. 224.

³⁷ Las instrucciones pueden contener órdenes de hacer (de acción) —generalmente las que disponen que el fiscal debe impulsar determinadas acciones penales— y órdenes de no hacer (de omisión), en aquellos casos donde se decide, por ejemplo, no apelar determinadas decisiones judiciales por alguna razón estratégica. Puede haber instrucciones que combinen este tipo de órdenes, impulsar determinadas acciones y omitir determinados actos procesales.

Esta facultad del procurador general debe estar claramente definida para temas como el diseño y la ejecución de la política de persecución penal del organismo, el adecuado cumplimiento de las tareas de investigación, el ejercicio de la acción penal,³⁸ la protección de víctimas y testigos, así como la definición de líneas de trabajo para la protección de determinados derechos o cuestiones de interés público. Asimismo, la LOMP debe contener una cláusula que permita al procurador delegar esta facultad en los fiscales de jerarquía superior. A su vez, se deberá contemplar la facultad de los fiscales de objetar las instrucciones por razones fundadas. Esto se vincula directamente con el alcance legítimo de las instrucciones. En la medida en que el fiscal considere que la orden es arbitraria, contraria a la ley o a la ética profesional, se abre la posibilidad de discutir la medida y pedir su revisión. En la actualidad la LOMP sólo contempla que el fiscal pueda oponerse porque la instrucción es contraria a la ley (artículo 31).

Un tercer punto son los efectos de la objeción presentada al superior jerárquico. La LOMP regula que el fiscal deberá poner en conocimiento del procurador la objeción por informe fundado y si se trata de actos procesales que no admiten dilación debe cumplirlos bajo responsabilidad del superior. Sin embargo, la LOMP no avanza sobre los efectos de la revisión de la instrucción, ni sobre los alcances de este pedido. En esta línea, debería agregarse que si se acepta la objeción se debe modificar la instrucción con alcances generales y que en caso contrario el responsable político asume plena responsabilidad por las consecuencias del cumplimiento de la orden.

En relación con la necesidad de un control amplio de estas instrucciones, que representan las líneas de actuación que va definiendo el responsable del organismo, es indispensable que se disponga su publicidad por algún sistema que permita el acceso libre por parte de la ciudadanía. En este sentido, puede ser positiva la publicación de las resoluciones e instrucciones en la página web.

Asimismo, tal como sostuvimos en el punto 4.3.2, la creación de un Consejo Asesor del procurador general sería importante en la definición de las políticas del organismo. Las instrucciones son el instrumento más usual para fijar estas líneas de trabajo. Por esta razón, puede ser un órgano útil como instancia colegiada, para analizar las objeciones de los fiscales referidas a problemas de legitimidad de las instrucciones, con el beneficio de que no es la misma perso-

³⁸ En la provincia de Córdoba está claramente regulada la facultad del procurador de impartir instrucciones generales (artículos 11 a 14 y 16). Como explica Cafferata, las leyes establecen sobre qué materias pueden recaer; por ejemplo, el fiscal general de Córdoba no puede impartir instrucciones respecto de la promoción o desistimiento de la acción penal, ni sobre la imposición de una medida de coerción sobre el imputado (artículo 11 de la Ley Orgánica); en la provincia de Buenos Aires sólo pueden recaer sobre la promoción y prosecución de la acción o investigación (artículo 28). Cafferata Nores, cit., p. 96, nota 22.

na que dictó la instrucción aquella que estudia su legitimidad (si bien las decisiones del Consejo pueden no ser vinculantes).

Asimismo, otra instancia de control importante puede ser la víctima del caso concreto o quien demuestre interés legítimo para instar la revisión de una instrucción general ante el Consejo Asesor o ante el superior jerárquico del fiscal que la dictó en el caso de que no hubiera sido el procurador general.³⁹

4.6. Las facultades del procurador general como herramientas fundamentales para el gobierno y la administración del organismo

Los ejes desarrollados en los puntos previos ponen en evidencia que una cuestión básica a regular con precisión es el alcance de la actuación del procurador general (sus deberes y atribuciones) con el fin de facultarlo legalmente para el ejercicio de las tareas propias del MPF, sobre la base de los principios que definimos en el punto 4.2.

Sin embargo, el legislador no definió con claridad estas cuestiones. La lectura de la LOMP deja traslucir una concepción rígida de organización en la que el procurador general tiene obstáculos para disponer con flexibilidad de sus recursos. Esta decisión legislativa, nuevamente, está amparada en la concepción que antepone como primera cuestión a resguardar la “autonomía del fiscal”.

Mantener esta línea de interpretación, y una ley que responde de algún modo a ella, dificulta la tarea fundamental del procurador general de dirigir y administrar los recursos del organismo. Por ejemplo, estos problemas se advierten en la forma actual de asignación de las causas, por la cual se considera que el fiscal tiene “competencia” sobre el caso, que excluye cualquier decisión que implique apartarlo o intervenir en su desarrollo.

Los cambios deben estar dirigidos a eliminar del artículo 33 de la LOMP, que regula los deberes y atribuciones del procurador general, aquellas disposiciones que tornan rígida la estructura del MPF.

Asimismo, más allá de las diversas facultades que la LOMP confiere al procurador general, es fundamental que las cuestiones referidas a la definición de las políticas de actuación del organismo —a través de instrucciones o resoluciones generales— y a la administración y superintendencia del MPF se adecuen a los criterios establecidos en los puntos anteriores, fundamentalmente en lo referente a la necesidad de flexibilidad de las decisiones y a la creación de las instancias de control necesarias.

En cuanto a las facultades de organización y superintendencia general (artículo 33, inciso II), la fórmula debería aclarar que el procurador general fija

³⁹ Por ejemplo, la LOMP de Guatemala dispone que cuando la víctima se vea afectada por una instrucción general puede también objetarla (artículo 68).

rá los criterios en materia de recursos humanos, inversiones, gastos, planificación del desarrollo y de administración y finanzas, y que para ello deberá dictar los reglamentos que correspondan en virtud de sus facultades de superintendencia. A su vez, el Consejo Asesor debería tener participación en esta materia.

Otra cuestión de relevancia es que esta facultad debe incluir la superintendencia sobre el funcionamiento de las fiscalías y demás unidades del MPF y el ejercicio de los poderes disciplinarios correspondientes.

4.7. La autarquía financiera del Ministerio Público Fiscal

Como dijimos en el apartado para el MPD, la situación presupuestaria del MP presenta diversas dificultades. La falta de recursos propios y las deficiencias del artículo 22 de la LOMP dejan al MPF en una situación de importante debilidad institucional. Es el Poder Ejecutivo el que termina definiendo el presupuesto más allá de la propuesta que realiza el procurador general. Para el presupuesto del año 2004 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto 30% menor al solicitado por el procurador general. Por otra parte, como dijimos, más allá de la asignación concreta de fondos, la cuestión de relevancia se traslada al modo como se ejecuta el presupuesto. A diferencia del Poder Judicial, el MPF recibe los fondos a través del Ministerio de Economía. Esto lleva a que el procurador no pueda administrar sus fondos en forma independiente.⁴⁰

Por resolución administrativa N° 137/2003, el procurador general fijó el Presupuesto de Gastos del Ministerio Público Fiscal para el ejercicio 2004 en función del artículo 22 de la LOMP. El Poder Ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de Ley de Presupuesto con un monto sustancialmente menor. El total general previsto por el Poder Ejecutivo fue de \$110.966.000 cuando el procurador había solicitado \$153.389.687, es decir, un 28% menos.

En el Informe Anual 2003 del MPF se detalla cómo las partidas presupuestarias son entregadas por el Ministerio de Economía trimestralmente y en general no corresponden al monto total comprometido. Del informe de la Secretaría General de Ad-

⁴⁰ El actual procurador general de la Nación, Esteban Righi, sostuvo en la audiencia pública ante la Comisión de Acuerdos Constitucionales del Senado —en ocasión del trámite para su designación— que “... la Constitución dice que el Ministerio Público tendrá autarquía financiera, pero no la tiene. De hecho, la asignación de recursos la hace el Ministerio de Economía. Esto sí me parece importante; es decir que el Ministerio Público decida, dentro de los pocos límites que tiene porque tengo la información de que casi el 90 por ciento del presupuesto está insumido en pagar sueldos, manejar el resto del presupuesto con algún criterio de razonabilidad. Por otro lado, el Ministerio Público durante todo este tiempo ha sido beneficiado con nuevas funciones, pero no con el dinero necesario para poder cumplirlas. De modo que deberían mejorar su situación en el presupuesto nacional”. Versión taquigráfica de la Audiencia Pública del 1° de junio de 2004.

ministración surge que “las cuotas de compromiso y devengado presupuestario asignadas trimestralmente por la autoridad económica, generalmente, no consideran lo expresamente solicitado por el Servicio Administrativo Financiero del Ministerio Público Fiscal, y en muchas ocasiones son claramente insuficientes para atender los compromisos asumidos como resultado de las contrataciones vigentes y de aquellos que se encuentran en vías de ejecución” (Informe Anual, p. 197, “Solicitudes, asignaciones y reprogramaciones de cuotas de compromiso y devengado presupuestario del ejercicio 2003”).

Es fundamental remarcar que el traspaso de algunas funciones de los jueces hacia el MPF, tales como la investigación de los casos con autor ignorado (artículo 196 bis), las instrucciones sumarias (artículo 353 bis) y los casos de secuestros extorsivos (196 bis), impone, por un lado, la discusión sobre un plan de reforma que brinde coherencia al sistema y, por el otro, la discusión sobre la asignación de presupuesto al MPF en relación con esa mayor cantidad de funciones, fundamentalmente con el Poder Judicial que ya no las tiene. Como vimos en el apartado para la Defensa, la integración del presupuesto del Poder Judicial no sólo es con fondos del Tesoro sino también con recursos propios provenientes de lo recaudado en concepto de tasa judicial y un porcentaje de los impuestos de la Nación. Una política seria de fortalecimiento del MPF debe estar dirigida a modificar esta situación y a garantizar al MPF el traslado de recursos en la medida que posea mayores facultades y responsabilidades.

El tema de la disponibilidad del presupuesto resulta relevante, fundamentalmente, para planificar el destino de los fondos que no corresponden al rubro sueldos y que posibilitarían una actuación más eficiente del organismo, por ejemplo, en su capacidad para contratar servicios para pericias, traducciones, equipamiento tecnológico para la investigación, entre muchas otras cosas.

El ejemplo de la creación legal de la Oficina de Investigaciones con autor ignorado es paradigmático (ley 25.409). Se trasladó al MPF la investigación de este tipo de casos que requieren una oficina con un sistema informático que pueda cruzar todos los datos provenientes de los expedientes y personal para procesarlos. Sin embargo, no se dispuso con qué fondos se iba a afrontar esa nueva estructura, por lo cual actualmente su función primordial es de archivo.⁴¹

Ahora bien, la efectiva autarquía financiera debe estar acompañada necesariamente por la definición clara de sus responsabilidades en la ejecución de los gastos públicos. En esta línea, y como se desarrolla más adelante, se debe fortalecer su política de rendición de cuentas.

⁴¹ Sobre la pelea institucional surgida a partir de esta ley, véase *La Nación*, nota del 30/04/01, “Los fiscales estarán a cargo de las causas NN” (link corto: www.lanacion.com.ar/301761).

4.8. El fortalecimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas

Durante estos últimos años, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (en adelante FIA) ha estado desarticulada, relegada a un papel absolutamente secundario. Sin embargo, el fortalecimiento institucional de esta oficina resulta indispensable para asegurar un control efectivo de los actos de la administración pública. La FIA constituye uno de los organismos centrales para la reconstrucción de la institucionalidad y para asegurar que los actos de gobierno sean revisados por un organismo independiente.

Esta Fiscalía es una unidad especializada dedicada a investigar e impulsar los delitos vinculados con la administración pública y a instar sumarios en los casos en que se observen transgresiones a las normas administrativas. Como afirmamos en el punto 4.4 esta especialización coloca al MPF en una mejor posición para investigar esta clase de delitos y permite optimizar su capacidad de intervención. Sin embargo, si bien la LOMP ubica a la FIA en una posición jerárquica importante dentro del MPF, ésta tiene deficiencias que se traducen en obstáculos serios para las investigaciones, al mismo tiempo que reproduce vicios y contradicciones propias de la errónea interpretación del concepto de “autonomía funcional del fiscal” y de la asignación de “competencia” al fiscal elegido por turno.

De lo dicho surge que la FIA está facultada para realizar investigaciones en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional —centralizada y descentralizada. En consecuencia, la característica que la define es ser una unidad de investigación especializada para la persecución de los delitos y las faltas administrativas vinculadas con la administración pública.

Sin embargo, la LOMP es inconsistente con esta afirmación cuando define las facultades de la FIA en las causas judiciales. Así, en los casos que se inician por su denuncia, el ejercicio de la acción pública pasa a manos del fiscal asignado por turno de acuerdo con el tribunal en el que recayó el caso (artículo 45, inciso c). A la FIA le queda la *intervención necesaria* en el proceso. Es decir, la FIA —como representante del MPF— realiza la investigación preliminar y lleva el caso a la justicia. No obstante, el caso es derivado a otro fiscal, que no conoce la causa, para que lleve adelante la instrucción. A su vez, en su momento, será otro fiscal el que asuma la participación en el juicio. De este modo, una vez judicializada la causa, la FIA pasa a tener un papel necesario pero subsidiario. Tampoco se explica qué sucede ante diferencias entre el fiscal del caso y el de la FIA. Éste no parece el modo más racional de organizar los recursos del MPF ni de responder al sentido de tener una estructura especializada.

Por otra parte, la *intervención necesaria* que la LOMP le otorga en todos aquellos casos que denuncia —en forma paralela a la actuación del fiscal de la causa— no resulta adecuada desde el punto de vista de la distribución racional de

los recursos, ya que habrá muchos de esos casos en los que no se justifique la intervención conjunta de dos oficinas del MPF.

El ejercicio directo de la acción le corresponde sólo en aquellos casos en que los fiscales de las causas manifiesten un criterio contrario a seguir con la persecución penal iniciada. Sin embargo, la norma es ambigua ya que no aclara si esta facultad es propia de los casos que se iniciaron por su denuncia o de todos aquellos donde esté involucrado un funcionario público. Casos que por el artículo 48 de la LOMP deben ser notificados a la FIA. Esto lleva a otro problema. La LOMP no es clara tampoco sobre las facultades de la FIA en los casos que serían de su competencia pero que no fueron iniciados por la oficina. La paradoja es que la misma ley deja en esos casos un espacio para discutir las facultades de intervención de aquella oficina del MPF que está especializada en el tema.

La facultad de intervenir —cuando lo decida— en los casos en que existen denuncias contra la administración pública (independientemente de quien haya efectuado la denuncia) y el ejercicio de la acción penal en las investigaciones propias —con la posibilidad de que los fiscales no especializados actúen en forma subsidiaria si la oficina no decide continuar con su intervención— son modificaciones necesarias si se pretende seriamente dotar de capacidad a la FIA. Asimismo, es muy importante que se regule la obligación de los jueces de comunicar en forma inmediata a la FIA el inicio de un caso en el que está involucrado un agente público por hechos vinculados con el ejercicio de su función.

Por otra parte, en relación con la intervención en los sumarios administrativos, la Procuración del Tesoro de la Nación mediante el dictamen 190/99 limitó sus facultades de modo tal que sólo se autoriza a la FIA a intervenir como parte acusadora en los sumarios que son fruto de sus propias investigaciones autónomas. Como puede verse, la aplicación de este criterio lleva a la inocuidad del trabajo del organismo ya que en la práctica implica la no intervención en la mayoría de los sumarios que se labran, independientemente de su gravedad. Ésta es una cuestión que la LOMP debería resolver y no dejarla supeditada al criterio del organismo que debe ser controlado por la FIA.

Asimismo, la ley contiene deficiencias en cuanto a la especificación del alcance de las facultades de investigación de sumarios administrativos y es imprecisa acerca del deber de dar intervención a la FIA en los sumarios correspondientes a las fuerzas armadas y de seguridad, a organismos descentralizados, a entidades de participación interestatal y a entidades en que el Estado tiene participación. La resolución de estos problemas requiere reformar el artículo 49 de la ley 24.946. Para mejorar su capacidad de intervención en los sumarios se debe contemplar que la FIA tenga facultades de ofrecer, producir e incorporar prueba, así como de recurrir las resoluciones adversas. Para esto se debe regular la obligatoriedad de notificarle a la FIA el inicio de los sumarios, más allá de que no haya sido quien instó su promoción.

5. El fortalecimiento de las instancias de control en el MPF y el MPD como cuestión estratégica para consolidar organismos democráticos

5.1. El proceso de designación de fiscales y defensores: mayor participación y transparencia

El régimen de selección del procurador y defensor no está regulado en la Constitución, como en el caso de los jueces de la Corte Suprema. Para este caso podría mantenerse el procedimiento elegido por los legisladores en la LOMP e incorporar el trámite de participación ciudadana previsto en el decreto 588/2003.

En cuanto a los fiscales y defensores, el procedimiento debe ser regulado de forma tal que garantice mayor transparencia y participación (artículos 5 y 6).

Las leyes orgánicas más modernas (véanse en este sentido la ley orgánica de Chile o el proyecto impulsado en México) contemplan un sistema de ingreso al Ministerio Público que excede el mero concurso y que implica el diseño de una carrera de fiscal que incluye el régimen de ingreso y el de ascenso.

Por un lado, esto se afianza si se incluye en la LOMP el procedimiento del decreto 588/03, del mismo modo que para el procurador general y el defensor, ya que las designaciones quedan abiertas a la opinión pública.

Por otra parte, más allá de que se establezca una carrera de ingreso al Ministerio Público, los concursos públicos de antecedentes, que hoy se integran exclusivamente con miembros del organismo, deben prever alguna participación externa, en forma similar a como está definida la selección de magistrados del Poder Judicial por el Consejo de la Magistratura. En este ámbito, por ejemplo, los jurados *ad hoc* están integrados por un abogado, un juez y un profesor de derecho. Si bien en aquellos ministerios públicos donde fiscales y defensores no tienen un estatus casi equivalente al de juez, la participación social no es indispensable para la elección de funcionarios de rangos inferiores en la medida en que estas condiciones se mantengan, la participación externa favorece que las designaciones sean más transparentes bajo parámetros más objetivos, y se rompe, de algún modo, un esquema hermético y corporativo.

5.2. El mandato limitado en los cargos de responsabilidad política: procurador general, fiscal de investigaciones administrativas, defensor general. La evaluación periódica para fiscales y defensores

Actualmente, los fiscales y defensores —incluyendo al procurador general y al defensor general— ejercen su mandato por tiempo indeterminado; esto es, “gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cin-

co (75) años de edad”, en cuyo caso “quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo”.⁴²

Sin embargo, este criterio debe ser revisado. Hay que destacar que la estabilidad en el cargo de los fiscales y defensores no está garantizada por la Constitución Nacional sino que sólo tiene carácter legal. En este sentido, algunos doctrinarios sostienen que donde la Constitución no regula cargos vitalicios, el legislador no podría disponerlos.⁴³

Este tema fue discutido durante la Convención Constituyente de 1994, aunque el artículo 120 nada reguló al respecto. Como sostuvimos en el documento “Fiscales y defensores en la agenda democrática”, Gelli ha sostenido que el artículo 120 de la Constitución Nacional sólo asegura a los integrantes del Ministerio Público inmunidades funcionales y la intangibilidad de sus remuneraciones. “Los convencionales constituyentes de 1994... no resolvieron cuestiones esenciales acerca del nombramiento, estabilidad y remoción de los integrantes del Ministerio Público”.⁴⁴

Cafferata Nores identifica la periodicidad de los mandatos con las herramientas de control necesarias para los poderes del Estado en relación con los resultados obtenidos por el organismo.⁴⁵ La regulación de la estabilidad relativa —fundamentalmente del responsable político— ha sido un mecanismo de control usual en los sistemas de algunas provincias argentinas y en el derecho comparado sobre la base de que un mandato limitado provee los incentivos necesarios para una mejor actuación.

⁴² Los artículos 13 y 70 de la ley 24.946 disponen: “Artículo 13. Los magistrados del Ministerio Público gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad. Los magistrados que alcancen la edad indicada precedentemente quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo. Estas designaciones se efectuarán por el término de cinco (5) años, y podrán ser repetidas indefinidamente, mediante el mismo procedimiento”. “Artículo 70. Todos los actuales integrantes del Ministerio Público que se desempeñen en los cargos previstos en los incisos b), c), d), e) y f) de los artículos 3 y 4 de esta ley gozan de la estabilidad que prevé el artículo 120 de la Constitución Nacional. El procurador general y el defensor general deberán obtener el acuerdo previsto en el artículo 5. A tal efecto el Poder Ejecutivo remitirá los pliegos correspondientes dentro de los treinta días corridos contados a partir de la sanción de la presente ley. Lo previsto en el párrafo anterior no impedirá la remoción de dichos funcionarios por hechos ocurridos con anterioridad a la sanción de la presente ley” (el subrayado es nuestro).

⁴³ En este sentido, Zaffaroni, en una reunión realizada por el Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales (CEPES) sobre la reforma judicial en la Argentina, sostuvo que los mandatos vitalicios sólo pueden surgir expresamente del texto constitucional. De modo que si la Constitución no lo dispone, el legislador no podría atribuirle esa característica a ningún otro cargo público.

⁴⁴ Gelli, Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, Ed. La Ley, p. 843.

⁴⁵ Cf. Cafferata Nores, cit., p. 93.

Así, por ejemplo, en el artículo 173 de la Constitución de la provincia de Córdoba se establece que el fiscal general dura en su mandato cinco años y puede ser elegido nuevamente (debe llamar la atención que en esa provincia el MPF es parte del Poder Judicial). La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece un mandato de siete años para el fiscal general, con la posibilidad de un período de reelección. En el ámbito nacional la reforma Constitucional de 1994 incluyó la figura del defensor del pueblo, también como órgano independiente y con autonomía funcional. En este caso limitó el mandato a cinco años, con la posibilidad de ser reelegido por un período más (artículo 86).

En general, el plazo estipulado en el derecho comparado para los responsables del organismo es de diez años, o de cinco, con la posibilidad de la renovación por un período igual consecutivo. En Chile, por ejemplo, la última reforma procesal penal que se está implementando fijó para el fiscal nacional un mandato de diez años, no renovable (artículo 16 de la LOMP de Chile). El fiscal de distrito de las fiscalías estadales norteamericanas (*District Attorney*) es elegido por elecciones populares, por un mandato limitado, aunque reelegible. El director general del Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala dura cinco años en su cargo y puede ser reelecto por un período más. En México se está dando actualmente un proceso de reforma de todo el sistema de justicia federal. El Poder Ejecutivo ha enviado al Senado un proyecto de ley orgánica del MPF que contempla un mandato de cinco años para el fiscal general, renovable por un período más. A su vez, el proyecto establece que los fiscales de distrito duran en su cargo cuatro años, renovable también por un solo período. Los fiscales generales adjuntos y los fiscales especializados pueden ser nombrados y removidos libremente por el fiscal general de la Federación (artículos 17 y 18 del proyecto de ley de la Fiscalía General de la Federación).

De este modo, establecer un mandato limitado para el procurador general, el defensor general y el fiscal de investigaciones administrativas implica generar los incentivos legales necesarios para el fortalecimiento del Ministerio Público y del sistema de administración de justicia. La función de estos cargos está relacionada, sobre todo, con la ejecución de políticas concretas. Por ello, se exige que den cuenta de sus resultados y justifiquen sus decisiones. En este sentido, un plazo de diez años en el cargo, con la posibilidad de revalidarlo a los cinco, resulta acorde con lo regulado para cargos de este tipo de acuerdo con los antecedentes comparados que se analizaron.

Sin duda, hay que reconocer que esta limitación puede abrir espacios para presiones o injerencias de los otros poderes en el momento de revalidar el cargo o que el gobierno que asume intente nombrar un procurador o defensor de su conveniencia. Sin embargo, estas cuestiones no invalidan por sí mismas las ventajas de este tipo de regulación. Para evitar estas prácticas se debe prever que la finalización del período no coincida con el recambio de los mandatos políticos. Así lo pensaron algunos constituyentes en 1994, cuando propusieron

que la Constitución disponga un plazo de cinco años de mandato, escalonado con el período de cuatro años del Poder Ejecutivo.⁴⁶

Por otra parte, los argumentos que sostienen que los mandatos limitados afectan la garantía de estabilidad en el cargo resultan equivocados. La imposibilidad de que el funcionario sea removido por un mecanismo distinto al juicio político antes de la finalización del plazo queda garantizada mientras dure el mandato. Al igual que para los cargos vitalicios, las inmunidades funcionales que la ley dispone tienen plena operatividad durante todo este plazo.

En consecuencia, dado que el mandato vitalicio no es una disposición constitucional, el legislador puede establecer válidamente un mandato limitado para las autoridades del Ministerio Público.

Respecto de los demás integrantes del Ministerio Público —cuya selección es fundamentalmente técnica—, la ley deberá prever un mecanismo por el cual la designación no sea necesariamente vitalicia sino que, por algún sistema de evaluación periódica, se deba ir dando reválidas de esta designación. Esto debe asimismo coordinarse con una carrera fiscal en la que las evaluaciones pueden ser la base de los ascensos.

La LOMP debería mencionar que los fiscales, defensores y funcionarios serán evaluados de acuerdo con las normas del reglamento que dicten el procurador y el defensor general, quienes deberán establecer un mecanismo público y objetivo de evaluación y reclamo. Los criterios de evaluación deberán considerar, al menos, el cumplimiento de metas establecidas y la calidad del trabajo realizado.

En general, cuando las leyes supeditan la continuidad del funcionario a una buena gestión (de modo de no tener cargos vitalicios), una deficiente evaluación da lugar al cese de funciones, lo cual queda desvinculado del canal disciplinario que desemboca en la remoción. La regla es la continuidad mientras no existan evaluaciones negativas. Los fiscales o defensores son evaluados periódicamente por la oficina de control de gestión respectiva y de acuerdo con los parámetros objetivos que el procurador o defensor fijen por reglamento.

La fórmula de la LOMP chilena es la siguiente: Los fiscales adjuntos cesarán en sus cargos por: a) cumplir 75 años de edad; b) renuncia; c) muerte; d) salud incompatible con el cargo o enfermedad irreparable, de acuerdo con lo establecido en el reglamento; e) evaluación deficiente de su desempeño funcionario, de conformidad con el reglamento; f) incapacidad o incompatibilidad sobreviniente, cuando corresponda (artículo 43). Los fiscales y funcionarios del MP son evaluados de acuerdo con las normas del reglamento que dicta el fiscal nacional, a través de un mecanismo público y objetivo de evaluación y reclamación. Los criterios de evaluación deben considerar el cumplimiento de las metas establecidas y la calidad del trabajo realizado (artículo 78). Anualmente, los fiscales regionales son evaluados por el fiscal nacional; los fiscales adjuntos, por el fiscal regional respectivo, y los fun-

cionarios, por el superior jerárquico correspondiente (artículo 79). Las evaluaciones sirven como antecedentes en aquellos casos en que se postule a un grado o cargo superior o se solicite la remoción o el término del contrato de trabajo (artículo 80). El fiscal nacional establece metas institucionales anuales que son comunicadas al fiscal regional, luego se establecen metas personales (sobre la base de las otras) que son comunicadas fehacientemente al fiscal adjunto. El cumplimiento de estas metas es la base de la evaluación. El artículo 19 del Reglamento de evaluación del desempeño de los fiscales del MP dispone que la evaluación de un fiscal adjunto con una nota de concepto “lista 5-eliminación” en un período anual o en “lista 4-condicional” en dos períodos anuales consecutivos, configura la causa de término de funciones prevista por la letra e) del artículo 43 de la LOMP.

El título III del Reglamento de evaluación del desempeño de los fiscales del Ministerio Público de Chile establece que los factores y subfactores que deben ser tenidos en cuenta para la evaluación son: a) desempeño de funciones: cumplimiento, calidad, confiabilidad, iniciativa; b) condiciones personales: conocimiento legal y criterio jurídico, habilidades y destrezas orales, habilidades y destrezas escritas, compromiso institucional, disposición al aprendizaje y al cambio, habilidades interpersonales y trabajo en equipo, ética; c) cumplimiento de normas: asistencia, atención y disposición y cumplimiento de normas e instrucciones; d) cumplimiento de metas: grado de cumplimiento y calidad de las metas alcanzadas; e) capacidad de gestión: liderazgo y manejo de conflicto; comunicación; planificación, organización y control.

Estas evaluaciones periódicas deberían ser coordinadas por la oficina de control de gestión del organismo y la de capacitación, a través de un programa que incorpore a los fiscales y defensores a una suerte de carrera que sea también la base que determine los antecedentes para los ascensos. Un sistema posible para nuestro caso debería ser aquel que establezca que si al cabo de dos evaluaciones el fiscal o el defensor no cumpliera con las metas establecidas en el reglamento, el funcionario debe revalidar su cargo a través de una evaluación que realizará un jurado conformado del mismo modo que para la elección de nuevos fiscales o defensores, de acuerdo con los criterios que se fijen en forma reglamentaria para cada organismo y que deberán contemplar el rendimiento en la función, el nivel de actualización de conocimientos y el resultado de un informe psicodiagnóstico. La integración del jurado por personas ajenas al Ministerio Público garantiza, a su vez, el control externo necesario a las evaluaciones internas que llevaron a revalidar el cargo. Si el funcionario no se presenta, se entiende que renuncia o que está dada la causal de cese de funciones de la LOMP. En caso de que el jurado realice una evaluación positiva, el fiscal o defensor seguirá en su cargo y será sometido nuevamente a las evaluaciones de rutina. En caso de que el jurado concluya que el fiscal o defensor no tiene aptitud para permanecer en el cargo, se da la causal de cese de funciones que se debería incorporar a la LOMP y se abre esa vacante a un nuevo concurso de oposición y antecedentes que enviará la terna al Poder Ejecutivo.

⁴⁶ Cafferata Nores, cit., p. 93, nota 17.

5.3. Procesos disciplinarios y de remoción controlados y transparentes

Los procesos disciplinarios son mecanismos de control interno de muchísima relevancia en los que se advierte, con claridad, la tensión que puede existir entre las facultades de gobierno y administración de los jefes del organismo y la tarea efectuada por los integrantes del Ministerio Público. Así como sostuvimos en los puntos anteriores que la LOMP debía otorgar facultades amplias a los responsables políticos del organismo para aquellas tareas, ello debe ser complementado con mecanismos que garanticen, por un lado, transparencia en la supervisión disciplinaria, con el fin de disminuir lo máximo posible las eventuales presiones que se pudieran ejercer con estos sumarios, y, por el otro, la publicidad suficiente como para que estas cuestiones no se resuelvan en forma corporativa, sin atender a los reclamos externos.

La regulación de la LOMP en este tema presenta dos problemas que se relacionan mutuamente (artículo 16). No se contempla la publicidad de los procedimientos de sanción y no se admite la participación del denunciante. Las modificaciones deben marcar criterios de transparencia y participación en estos casos.

En este sentido, la ley establece que el procedimiento a seguir en los sumarios administrativos será definido reglamentariamente por el procurador y el defensor general, aunque deben garantizar el debido proceso adjetivo y el derecho de defensa en juicio. La nueva LOMP debería regular también que los reglamentos que se dicten garanticen la participación del denunciante en el sumario, por lo menos en cuanto a la notificación de la decisión que se adopte a efectos de que pueda pedir la revisión de la medida; algún criterio de publicidad de los casos para evitar posibles manipulaciones de los sumarios y la definición de plazos de resolución para resguardar al fiscal o defensor de sumarios abiertos por un tiempo indeterminado.

Por otra parte, en el artículo 17 la LOMP prevé la posibilidad de que los jueces impongan correcciones disciplinarias a funcionarios del Ministerio Público. Sin embargo, estas facultades no respetan el carácter independiente del organismo. Para eliminar estas confusiones, la LOMP debería tener una fórmula por la cual en los casos de faltas contra “la autoridad o el decoro de los jueces o tribunales” se debiera comunicar la situación al superior jerárquico del autor de la falta con el fin de que adopte las medidas correspondientes. Si el autor fuera el procurador o el defensor general de la Nación, la falta se comunicaría al Senado de la Nación.

Otra cuestión a analizar son los casos en los que el sumario disciplinario desemboca en un proceso de remoción. La LOMP prevé (excepto para el procurador y el defensor) la vía del Tribunal de Enjuiciamiento (artículos 18 y 19). Esta última instancia puede ser iniciada de oficio o por denuncia, pero requie-

re una decisión del procurador o defensor para abrir la competencia del tribunal. Como se observa, la decisión del procurador o defensor de elevar el caso ante el tribunal resulta estratégica. En una medida que resulta muy positiva, el procurador general actual ha dictado la resolución PGN 74/04 por la cual delega esta decisión en una comisión de cinco fiscales generales que deben decidir por mayoría simple, para que este tipo de cuestiones no queden supeditadas a la decisión de una sola persona. Sin embargo, el MPD todavía mantiene el anterior sistema.

A su vez, existen otras cuestiones problemáticas vinculadas con el proceso de remoción. La participación del denunciante se ve acotada a controlar con un recurso de queja ante el Tribunal de Enjuiciamiento la decisión que desestima la denuncia. Si bien el artículo 20, inciso c, remite a los principios del Código Procesal Penal Nacional para la reglamentación del procedimiento, rechaza la posibilidad de que el denunciante se pueda constituir en parte y le niega cualquier posibilidad de participación.

Esta regulación tiene como consecuencia que el denunciante no pueda impulsar el proceso ni producir pruebas en el debate ni recurrir la decisión del tribunal. Si la sentencia fuese absolutoria para el imputado y el fiscal del procedimiento no recurriese ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el denunciante no tendría más recursos disponibles.

Por estas razones, la ley debería contemplar una modificación del trámite (artículo 20, inciso c, puntos 1 y 8) para garantizar alguna participación en el procedimiento al denunciante, con la aclaración de que podrá adherir a la presentación del fiscal, impulsar la acción, presentar, producir pruebas y alegar en el debate. Además, deberá ser informado de todo lo relativo al trámite del procedimiento y la sentencia podrá ser recurrida por el fiscal, el imputado o el denunciante ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

5.4. El control de gestión y el acceso a la información

El control de gestión es un aspecto que en la LOMP no aparece definido con claridad. No existe mención respecto de la obligación de generar información estadística seria y confiable ni regulación acerca del acceso a esa o cualquier otra información. En este sentido, generar ese tipo de información tendría dos propósitos. Por un lado, el relativo al control de gestión individual de los funcionarios —en términos de productividad o calidad de su trabajo— y en relación con el organismo en general. Esta información es indispensable para evaluar el trabajo desde las instancias internas de control y desde los organismos encargados de realizar el control externo. Por otro lado, esta información

es básica para que los responsables del organismo definan las líneas de acción prioritarias y distribuyan sus recursos sobre la base de datos empíricos.

Otro aspecto muy importante a controlar es el cumplimiento de las instrucciones y la efectividad de estas directivas generales. Es preciso poner atención sobre estos puntos fundamentalmente si se introducen en el régimen procesal algunos criterios de oportunidad en manos del MPF.

En esta línea, la LOMP debe contener una definición clara de las facultades y responsabilidades de cada una de las líneas jerárquicas, en el sentido de que dentro del ámbito de su competencia administrativa y en los niveles que corresponda deberán ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación de los funcionarios de su dependencia. Este control se deberá extender tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de la actuación.

Asimismo, en cuanto al acceso a la información que produce el Ministerio Público⁴⁷ es central que la ley disponga que el Ministerio Público se regirá por el régimen general de la ley de acceso a la información que se sancione.⁴⁸ Esta cuestión es clave para lograr un control externo e interno efectivo.⁴⁹ Sin duda, esto lleva a entender que la producción de cierta información requiere de nuevos sistemas de gestión informática, así como de personal dedicado a procesarla.

5.5. La creación de la comisión bicameral del Congreso de la Nación: la importancia de los informes anuales del procurador general y del defensor general

La LOMP vigente contempla la creación de una comisión bicameral del Congreso de la Nación, aunque nunca se hizo. En consecuencia, una acción importante es que se impulse su creación. La reglamentación debería definir concretamente las facultades de control y coordinación del Congreso sobre el Ministerio Público, con la posibilidad de participación ciudadana, tanto para presentar denuncias como para impulsar reformas.

⁴⁷ En este sentido, es fundamental que se analice qué tipo de información es útil al ciudadano y cuál es sólo necesaria para el funcionamiento interno. Véase en este caso la información que surge de las páginas web institucionales, que es poco relevante para entender qué hace el organismo, cuáles son sus objetivos institucionales, las líneas de gestión o rendición de cuentas, y que se inclinan por tener información de interés sólo interno.

⁴⁸ Véase, para mayor información, el documento firmado por varias organizaciones, “Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública”, en www.cels.org.ar.

⁴⁹ En este sentido, la LOMP chilena establece que “la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella” (artículo 8).

Por otra parte, la instancia en la que el procurador general y el defensor informan al Congreso de la Nación debe adquirir mayor relevancia institucional. Es el momento en que las autoridades de un organismo independiente rinden cuentas de su actuación. Para ello es preciso que la LOMP le adjudique importancia a esta obligación con la regulación de un procedimiento que contemple la presentación personal del informe anual ante el Congreso. La reglamentación que defina la actividad de la comisión podrá diseñar el trámite específico.

Se deberá disponer que el procurador y el defensor rindan cuentas de las actividades de su organismo en un momento del año preciso, escalonado con el momento en que el resto de los integrantes del Ministerio Público deben informar a sus respectivos jefes, y que esa rendición se realice en audiencia pública.

Por otra parte, la LOMP debe regular con mayor detalle el contenido necesario del informe. Por lo menos debe contener una evaluación de los resultados obtenidos a partir de las actividades realizadas en el período, que debe incluir las estadísticas en las que se apoye, el uso de los recursos otorgados, las dificultades que se hubieren presentado y, cuando lo estime conveniente, las modificaciones legales para mejorar su actuación. Asimismo, debe remarcar la necesidad de que se planifiquen los ejes de actuación previstos para el período siguiente.

5.6. El control de la Auditoría General de la Nación al Ministerio Público

La LOMP prevé que el control lo lleve a cabo la Auditoría General de la Nación, aunque no determina plazos, ni periodicidad. Se debería prever, por ejemplo, la necesidad de una auditoría anual, tal como acordó la Corte Suprema con el organismo de control.⁵⁰

5.7. La publicidad de las declaraciones juradas de los fiscales y defensores

La LOMP debería establecer que el régimen de las declaraciones juradas se adecue a lo dispuesto por la ley de ética pública. Por otra parte, deberá asegurar el acceso a esa información al que la solicite, no podrá restringir el acceso poniendo requisitos vinculados con el interés en la información.

⁵⁰ El acuerdo incluyó un plan de trabajo para que se audite la actividad presupuestaria, económica, financiera y patrimonial de la Corte a través de un informe anual.

6. Los cambios concretos en la Ley Orgánica 24.946

	Modificaciones a la LOMP	Ref. en texto
1. Separación del MPF y MPD: definición de las misiones y funciones de cada organismo en forma independiente	<p>Art. 25: regula en forma conjunta las funciones de todo el MP, lo que conduce a una generalización de las funciones propias del MPF y MPD, y confunde los objetivos institucionales de cada uno. Los inc. a, b, c, d, e, f, j, ll parecen exclusivos del MPF.</p> <p>Lo más conveniente sería agregar las funciones de cada organismo en artículos separados.</p>	Puntos 2, 3.1 y 4.1
a) Funciones del MPD	<p>Agregar a los inc. h, i, k y l del art. 25 la función de garantizar la defensa en juicio de toda persona sometida a proceso y su asistencia legal, así como la asistencia de las personas con escasos recursos para las cuestiones no penales.</p> <p>Redefinir las funciones de los inc. h o l para leerlos a la luz de su función básica de inviolabilidad de la defensa y en directa referencia a su papel institucional.</p> <p>Definir con mayor precisión su capacidad para impulsar acciones de interés público o incidencia colectiva.</p>	Puntos 3.1. 1, 2, 4
b) Funciones del MPF	<p>Definir con mayor claridad su carácter acusador en materia penal y sus objetivos institucionales.</p> <p>La facultad de dirigir a la policía no aparece claramente definida.</p> <p>Incorporar expresamente su responsabilidad en la protección de los derechos de las víctimas.</p> <p>Separar las funciones no penales con una mención expresa a su legitimación activa para entablar acciones de incidencia colectiva o de interés público, de forma tal de redefinir el inc. b del art. 25 vigente.</p> <p>El art. 41 debería ser modificado en el marco de la definición de las responsabilidades de los fiscales no penales para incorporar las tareas vinculadas con la defensa de derechos colectivos y el impulso de acciones de interés público.</p>	Puntos 4.1.1, 2, 3, 4
c) Relación con la policía	<p>Art. 26: regula en forma conjunta para el MPF y MPD las atribuciones con la policía y la facultad de pedir información. En tanto no tienen la misma relación con la policía, lo conveniente es incluir en cada una de las secciones un artículo que regule con claridad el contenido y alcance de las instrucciones y solicitudes que pueden hacer.</p>	Puntos 3.1.3 y 4.1.2

2. Definición de los principios de actuación y de organización: definición de un modelo propio de organización	<p>Art. 1: define al MPD como un órgano único e indivisible y lo reviste principalmente de la finalidad de defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad.</p> <p>Incorporar en el título de cada uno de los organismos, artículos independientes que definan sus principios.</p> <p>Para el MPD es fundamental un artículo que regule la garantía de la independencia técnica del defensor y los alcances de la confidencialidad de la relación. Los principios de descentralización, flexibilidad y subordinación jerárquica deben también quedar claramente establecidos.</p> <p>Rigen para el MPF los principios de unidad, subordinación jerárquica, coherencia institucional, responsabilidad política por su actuación, descentralización e informalidad.</p>	Puntos 3.2, 3.3 y 4.2, 4.3
a) La organización de la Defensa Pública	<p>La LOMP debe regular la atribución del defensor general de organizar los recursos y el diseño de un sistema de asignación de casos objetivo (sobre la base de criterios de carga de trabajo, especialización o experiencia y alejamiento de la lógica del turno judicial).</p> <p>Art. 4, 53 y ss. en cuanto a la integración del MPD se debería eliminar la referencia al fuero o instancia del Poder Judicial.</p> <p>Creación de un Consejo Asesor.</p>	Puntos 3.2 y 3.3.1 Puntos 3.3.2 y 3 Puntos 4.2 y 4.3
b) La organización del MPF	<p>La LOMP le debe otorgar al procurador general la facultad de distribución de sus recursos y de los casos de acuerdo con un sistema de asignación objetivo.</p> <p>Art. 3: hace referencia a las competencias materiales y territoriales de los fiscales de acuerdo con el tribunal ante el que actúan. Se debe eliminar esta referencia y modificar a partir del art. 35 los aspectos rígidos que impiden una organización flexible. La ley debería contener una fórmula que permitiera unificar los distintos grupos.</p> <p>El art. 41 que define la actuación de los fiscales no penales debería modificarse para legitimarlos con el fin de interponer acciones colectivas o de interés público, con la incorporación de un inciso que lo haga expresamente.</p> <p>Creación de un Consejo Asesor como instancia colegiada de colaboración en la definición de políticas y con la facultad de realizar el control de las instrucciones.</p>	Puntos 4.3.1 y 2 Punto 4.4
Unidades especializadas	<p>Esta organización de los recursos del MPF debe estar contemplada en la LOMP. El Consejo Asesor puede tener participación en la elección de los temas. A su vez, por reglamentación se puede prever el mecanismo mediante el cual se integran estas unidades y el modo como se asignan sus casos. Deben tener carácter operativo y poder intervenir en los casos desde el inicio hasta el juicio. La modificación del art. 33 en esta dirección parece lo más conveniente.</p>	

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas	<p>Art. 45 y 49: se debería otorgar a la fiscalía la facultad de intervenir (cuando lo decida) en los casos de denuncias contra la administración pública (independientemente de quien los haya efectuado) y el ejercicio de la acción penal en las investigaciones propias (con la posibilidad de que los fiscales no especializados actúen en forma subsidiaria si la oficina no decide continuar con su intervención).</p> <p>Se debería resolver en la LOMP la intervención en los sumarios administrativos de la FIA.</p>	Punto 4.8
3. El sistema de instrucciones	Artículo 31: la LOMP confunde la actividad del MPF y el MPD al definir el sistema de instrucciones en un único artículo. Es preciso diseñar un sistema propio para cada organismo que otorgue a los jefes la facultad de dictar instrucciones y prevea su cumplimiento y legitimidad.	Puntos 4.5 y 3.4.1
4. La función estratégica del defensor general	<p>Las modificaciones al art. 51 de la LOMP que enumera las atribuciones y deberes del defensor general son indispensables para eliminar los principios de actuación rígidos que imponen respetar la organización refleja al Poder Judicial e impiden modificar las competencias materiales y territoriales de los fiscales asignadas en virtud de esta confusión.</p> <p>El inc. f faculta al defensor para armar grupos de trabajo pero le impone respetar la competencia de los defensores. Ello dificulta la administración racional de los recursos materiales y humanos del MPD. La LOMP debe otorgar facultades al defensor general para organizar el servicio como sea más eficiente, con una cláusula de delegación hacia las instancias intermedias.</p> <p>El inc. c del art. 51 le otorga la facultad de dictar instrucciones generales y particulares; sin embargo, es necesario que la LOMP defina un sistema propio para el MPD.</p>	<p>Punto 3.4</p> <p>Punto 3.4.2</p> <p>Punto 3.4.1</p>
5. Las facultades del procurador general	<p>La modificación del art. 33 que regula los deberes y las atribuciones del procurador general es clave. El gobierno y administración del organismo en la línea que proponemos impone que se eliminen de la LOMP las referencias a la organización a imagen y semejanza del Poder Judicial y que se interprete de un modo correcto el alcance de la autonomía funcional de los fiscales.</p> <p>Eliminar de la LOMP las referencias que impiden que el procurador organice a los fiscales del modo más conveniente para el MPF y que no quede limitado por los fueros y competencias judiciales.</p> <p>La LOMP debería contener una fórmula más clara que faculte al procurador general a fijar los criterios de actuación del MPF para el cumplimiento de los objetivos institucionales y fundamentalmente para dar directivas vinculadas con la persecución penal, la atención a las víctimas o las estrategias de interés público (inc. b, d y e).</p>	<p>Puntos 4.3, 4.4 y 4.6</p>

	<p>Se debe prever la modificación del inc. g, a efectos de que se lo habilite para la creación de unidades especializadas con funciones operativas y que pueda disponer una actuación en equipo de los fiscales donde la regla sea la coordinación entre la investigación y el juicio. El inc. d del art. 33 intenta ser una definición amplia de la capacidad de dictar instrucciones, aunque con una fórmula vacía.</p> <p>En el inc. II se contemplan sus facultades de superintendencia y administración. En este caso, se debería aclarar que el PG tiene facultades para decidir la política de recursos humanos, inversiones, gastos, planificación del desarrollo y de administración y finanzas a través de los reglamentos correspondientes. Esto se debe complementar con la facultad del PG de control de gestión sobre el funcionamiento de las fiscalías y demás unidades del MPF y el ejercicio de los poderes reglamentarios (art. 21, inc. b).</p>	
6. La autarquía financiera del Ministerio Público: las facultades presupuestarias	Es necesario pensar en modificaciones al art. 22 del la LOMP para que se garantice en forma efectiva la autonomía funcional del MP y la autarquía financiera. Es preciso que la ley extienda las facultades de administración presupuestaria y otorgue al MP las mismas facultades que establece la ley de autarquía del Poder Judicial. Esto es, la posibilidad de contar con fondos propios y que las transferencias no dependan de la negociación con el Ministerio de Economía en forma periódica.	Puntos 3.5 y 4.7
7. Designación de fiscales y defensores	<p>En este tema se requiere la modificación de los art. 5 y 6 de la LOMP, a fines de incorporar el procedimiento establecido por el decreto 588/03, en cuanto a la participación de la sociedad civil en la designación de fiscales y defensores.</p> <p>El art. 6 debería incorporar la posibilidad de que el jurado del concurso que se abre para la selección de fiscales y defensores sea integrado por personas ajenas al Ministerio Público, como los miembros de los Colegios de Abogados, de universidades o de otros poderes del Estado.</p>	Punto 5.1
8. Mandato limitado o estabilidad relativa para fiscales y defensores	La modificación de los art. 13 y 70 de la LOMP es necesaria para incorporar un plazo limitado de gestión del procurador general, defensor general y fiscal de Investigaciones Administrativas. De acuerdo con los antecedentes recabados, un período de cinco años, con la posibilidad de renovarlo por un período más es un plazo razonable. Por otra parte, para los fiscales y defensores se propone la incorporación de un sistema de reválidas que permita hacer evaluaciones periódicas de la actuación de los funcionarios	Punto 5.2

9. Procesos disciplinarios y de remoción de fiscales y defensores	<p>Se requiere la modificación de los art. 16 a 20 de la LOMP para incorporar al procedimiento mayor transparencia y participación. Concretamente, se propone que los reglamentos contemplen la participación del denunciante en el sumario y criterios que den mayor publicidad.</p> <p>Por otra parte, que las correcciones disciplinarias que pueden imponer los jueces por el art.17 pasen a manos del procurador o defensor para mantener la independencia del organismo.</p> <p>Mejorar el sistema de jury de enjuiciamiento, a través de una mayor participación del denunciante y el control de la decisión de apertura del jury (art. 20 inc. b y c, puntos 1 y 8).</p>	Punto 5.3
10. Control de gestión y acceso a la información	<p>La LOMP es deficiente en la definición de la facultad del procurador y del defensor respecto de sus facultades de realizar el control de gestión que se requiere. La LOMP debería contemplar la obligación de generar información estadística. Remitir al régimen que se fije sobre acceso a la información para la administración pública.</p>	Punto 5.4
11. Creación de la comisión bicameral	<p>Se debe impulsar la creación de la comisión bicameral creada por la LOMP en el art. 23.</p> <p>El art. 21 inc. e referido al informe anual que deben presentar el PG y el DG debe definir los criterios mínimos que debe contener el informe, como por ejemplo, una evaluación de los resultados y las estadísticas en las que se apoya, el uso de los recursos, las dificultades encontradas y las propuestas de modificaciones legales y reglamentarias que consideren necesarias. La presentación personal ante la comisión bicameral parece importante para darle mayor importancia institucional al informe.</p>	Punto 5.5
12. Publicidad de las declaraciones juradas	<p>Es indispensable que el Ministerio Público se adecue al régimen previsto por la ley de ética pública en cuanto a la publicidad de las declaraciones juradas, por lo que un artículo que disponga expresamente la obligación comenzaría a modificar la cultura tradicional de los funcionarios.</p>	Punto 5.7



Reformas policiales en América Latina

Principios y lineamientos progresistas

Patricia Arias / Héctor Rosada-Granados / Marcelo Fabián Saín

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

PO

Reformas policiales en América Latina

Principios y lineamientos progresistas

Patricia Arias / Héctor Rosada-Granados / Marcelo Fabián Saín



Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

Comité editorial

HANS MATHIEU | Director del Programa de Cooperación
en Seguridad Regional de la FES

CATALINA NIÑO | Coordinadora del Programa de Cooperación
en Seguridad Regional de la FES

SARUY TOLOSA | Coordinador del Observatorio de Crimen Organizado
en América Latina y el Caribe

JUAN ANDRÉS VALDERRAMA | Coordinador editorial

Asistentes de proyecto

CHRISTOPH HEUSER

JAKOB KRUSCHE

HELENA SCHWERTHEIM

PHILIPP WEBER

© Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional

Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe,
con el auspicio de la Fundación Open Society Institute (Zug)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

Primera edición

Bogotá, octubre de 2012

ISBN 978-958-8677-07-1

Coordinación editorial

JUAN ANDRÉS VALDERRAMA

Diseño, diagramación y diseño de carátula

ÁNGELA LUCÍA VARGAS

Fotografía de la carátula

WILLIAM MARTÍNEZ-AP

Esta publicación se realizó con el auspicio de la Fundación Open Society
Institute (Zug), que también financia el Observatorio de Crimen Organizado
en América Latina y el Caribe de la FES.

Presentación

Hans Mathieu / Catalina Niño 7

1. Contexto de la reforma policial en América Latina

1. Antecedentes históricos 9
2. La seguridad en América Latina: realidad y percepciones 10
3. Breve diagnóstico de las instituciones policiales 14
4. Limitaciones de los procesos de reforma policial en América Latina 17
5. La falta de control político de la seguridad 22
6. Los nuevos problemas de la seguridad pública y las fuerzas armadas 23

2. La policía que queremos

1. La policía, elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo 25
2. Una institución desmilitarizada 27
3. Pública, civilista y no política 28
4. Con claridad en sus funciones 30
5. Con un modelo y estructura orgánica apropiados 31
6. Formada y capacitada adecuadamente 32
7. Bien equipada 34
8. Cercana a los gobiernos locales 34
9. Próxima a la comunidad 35
10. Con controles internos y externos 36

3. Funciones especializadas

- | | |
|---|----|
| 1. El modelo policial de investigación criminal especializada | 38 |
| 2. Las fuerzas policiales especiales | 41 |
| 3. Policiamiento focalizado e inteligencia criminal | 41 |

4. Condiciones para las reformas policiales

- | | |
|--|----|
| 1. Claridad en los objetivos | 44 |
| 2. Voluntad política y compromiso dentro de la institución | 44 |
| 3. Planeación integral | 45 |
| 4. Condiciones políticas para la reforma | 46 |

5. Implementación de la reforma

- | | |
|---|----|
| 1. Funciones policiales | 53 |
| 2. Organización | 54 |
| 3. Profesión | 60 |
| 4. Profesionalización del reclutamiento | 63 |
| 5. Educación y formación | 65 |
| 6. Infraestructura y equipamiento | 69 |
| 7. Controles al sistema policial | 70 |
| 8. Evaluación | 78 |

Referencias 84

Autores 87

Anexos

- | | |
|---|-----|
| Anexo 1. Tablas y gráficos sobre homicidios, hurtos y robos | 89 |
| Anexo 2. La seguridad privada | 97 |
| Anexo 3. Experiencias de reforma policial en Centroamérica, Argentina, Chile, Colombia y Canadá | 102 |

América Latina enfrenta hoy problemas de seguridad pública, en muchos casos asociados a fenómenos transnacionales muy complejos de combatir, más aún desde el nivel nacional. A ello se suman los retos pendientes en la región en materia de fortalecimiento y consolidación institucional, que requieren profundos procesos de reforma y que son elementos clave para combatir eficazmente las amenazas que representa el crimen organizado y para garantizar el imperio de la ley y el Estado de derecho en todos los territorios geográficos y espacios sociales de nuestros países.

Dado que en muchos casos la policía es la institución pública con la que los ciudadanos tienen un contacto más directo y la cara del Estado frente a la comunidad, un paso fundamental en esos procesos de reforma institucional es, precisamente, su reforma. Es un hecho conocido que muchas de las instituciones policiales latinoamericanas tienen problemas serios (corrupción, falta de personal y de recursos tecnológicos y financieros, bajos niveles de profesionalización, capacidades de investigación muy limitadas, entre otros) que les impiden cumplir sus funciones eficaz y eficientemente. En general, esos problemas van de la mano con los que se observan en otras instancias del Estado, especialmente en los sistemas de administración de justicia, cuya incapacidad se evidencia en los altos niveles de impunidad en nuestros países, no solo con respecto a los casos de graves violaciones de derechos humanos o de alto impacto social (a veces tan publicitados en los medios que reciben mayor atención por parte de las autoridades), sino también y sobre todo en cuanto a delitos cotidianos como los robos y asaltos.

Esta situación se ha agravado en particular en los países en donde el crimen organizado transnacional compite por el control de los negocios ilegales y de las rentas que estos generan, como ocurre en el triángulo norte de Centroamérica y México, y en los espacios en los que la ausencia del Estado ha sido una constante histórica, como en las favelas de Río de Janeiro, por ejemplo. Las policías se han visto desbordadas por las altas tasas de criminalidad, por el poder de fuego de los grupos criminales y por su enorme capacidad de corrupción.

Todo ello ha contribuido a generar los altos niveles de desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a las instituciones policiales que se apre-

cion en la región. La gente considera que no tiene sentido denunciar los delitos y solo recurre a la policía como último recurso. Si se quiere revertir esa tendencia es necesario iniciar procesos de reforma profundos, integrales y sostenidos que permitan profesionalizar los servicios y recuperar la confianza de la población. Teniendo en cuenta todo ello, este libro busca dar algunas luces para acometer procesos de reforma policial, buscando recoger elementos de las experiencias que la región tiene en la materia, que permitan desarrollar criterios y propuestas para aumentar la incidencia de actores progresistas, sean partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil en procesos de reformas policiales.

En efecto, consideramos que esas reformas deben hacerse desde una perspectiva progresista, que no lleve a más represión, sino que refuerce el carácter civilista de la policía, el respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las funciones y el profesionalismo de los agentes en sus relaciones con la comunidad, y que, en últimas conduzca a una mayor gobernanza democrática. Las políticas de mano dura no han sido efectivas para enfrentar la criminalidad en los países de la región. Es claro que se necesita ir más allá del aumento de penas y la construcción de cárceles. Se requiere un mayor acercamiento entre la policía y la comunidad, para lo cual es necesario mejorar los niveles de confianza, con miras a elevar las capacidades de prevención del delito y lograr una convivencia más armónica.

Por supuesto, entendemos que la reforma policial es solo un paso en el camino de las reformas institucionales que deben ser abordadas si se quieren enfrentar eficazmente los problemas de inseguridad pública. Aquí, sin embargo, nos concentramos en los puntos que deben tenerse en cuenta para avanzar en la modernización y profesionalización de nuestros cuerpos de policía, comenzando por plantear el modelo de policía que queremos, señalando las condiciones necesarias para avanzar en la construcción de ese modelo e indicando luego los elementos relativos a la implementación de la reforma en materia de funciones policiales, profesión y educación policial, los asuntos administrativos y laborales, la infraestructura y equipamiento, y, por último, las consideraciones sobre la evaluación y el control del desempeño de la institución y sus miembros.

Esta publicación busca, precisamente, servir de referencia a los tomadores de decisión en nuestros países, para el diseño e implementación de reformas de las instituciones policiales que lleven a mejorar los indicadores de seguridad y a contar con servicios de policía profesionales y eficientes en los que la ciudadanía pueda confiar.

HANS MATHIEU
CATALINA NIÑO

1. Contexto de la reforma policial en América Latina

1. Antecedentes históricos

A mediados de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, América Latina vivió una serie de procesos que han determinado la dinámica de los intentos de reforma y fortalecimiento de los sectores de seguridad en la región. Durante ese periodo terminaron los conflictos armados internos y se firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, al tiempo que en los países del Cono Sur se retornaba a la democracia. Una tendencia asociada fue el aumento del crimen y la violencia (Bailey y Dammert, 2006), que ocurrió paralelo con transformaciones económicas profundas que generaron el crecimiento del desempleo y de la informalidad, además de mayor desigualdad económica y social.

A pesar de que en la mayoría de los países hubiese democracia en términos electorales, estas nunca se consolidaron, y la fragilidad de las instituciones y del Estado de derecho fue abriendo espacios territoriales y sociales que fueron llenando actores ilegales que ejercen el control y el poder por medio de la violencia, el convencimiento mediante prebendas, la solución de problemas o la atención de necesidades básicas. La incapacidad de los sistemas de administración de justicia (la policía, las cortes y jueces, la fiscalía o el ministerio público, las cárceles y las agencias encargadas de la rehabilitación social) para controlar el crimen y la violencia, hizo aumentar la percepción de inseguridad de la ciudadanía, lo que sumado a su vulnerabilidad frente a la corrupción generó gran desconfianza hacia esas instituciones.

Dado el impacto político de los niveles de inseguridad percibida, desde los años ochenta muchos gobiernos han intentado llevar a cabo procesos de reforma institucional de la policía, cuyos objetivos y alcances han sido variados, pero que en la mayoría de los casos han sido insuficientes para atender la problemática de seguridad, real y percibida. Muchas de las reformas han apelado a la mano dura como mecanismo aparentemente obvio para reprimir el crimen. Sin embargo, una de las consecuencias de la implementación de políticas más represivas ha sido la sobrecarga de los sistemas de justicia, pues el aumento de las detenciones y los procesos judiciales agudizan sus problemas de ineficiencia, injusticia y corrupción. En muchos casos, los procesos no han tenido en cuenta que la seguridad pública incluye no solo la represión del crimen y

su investigación, sino también su prevención, el procesamiento de los delitos, su castigo y, también, la rehabilitación de los delincuentes. En consecuencia, los resultados de las reformas han sido muy limitados, la inseguridad ha crecido o se mantiene, al tiempo que aumenta la percepción de inseguridad en la sociedad, la ciudadanía sigue desconfiando de la policía y los sistemas de administración de justicia permanecen desbordados.

2. La seguridad en América Latina: realidad y percepciones

La debilidad histórica de las instituciones públicas en Latinoamérica ha impedido que estas puedan asegurar el Estado de derecho y el imperio de la ley. Este es el caso de las policías y, en general, de los sistemas de administración de justicia en buena parte de los países. A los factores mencionados se sumaron desde los años noventa las amenazas de la narcoactividad y del crimen organizado, que no han dejado de crecer, especialmente en la región andina, Centroamérica y México, pero también en países como Argentina y Brasil, en donde el tráfico y consumo de drogas han aumentado significativamente.

Las cifras de homicidios en la región dan cuenta de la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad¹ (véanse, en el Anexo 1, la tabla 1 y los gráficos 1 a 4). En 2010, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el continente fue la segunda más alta en el mundo (15,6), superada solo por África (17,4) y muy por encima del promedio mundial (6,9). Además, los homicidios han crecido sostenidamente desde 2000, cuando la tasa era de 20 por cada cien mil habitantes, llegando a ser 26 en 2008. Por supuesto, existen diferencias entre subregiones: el Cono Sur tuvo durante ese periodo un promedio relativamente estable de 9, mientras que la región andina, México y Centroamérica llegaron a 27 (véanse los gráficos 1 y 2). Estos datos muestran que la mayoría de los países enfrentan epidemias de violencia, que según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) existen cuando la tasa de homicidios llega a 10 por cada cien mil habitantes (Unodc, 2011).

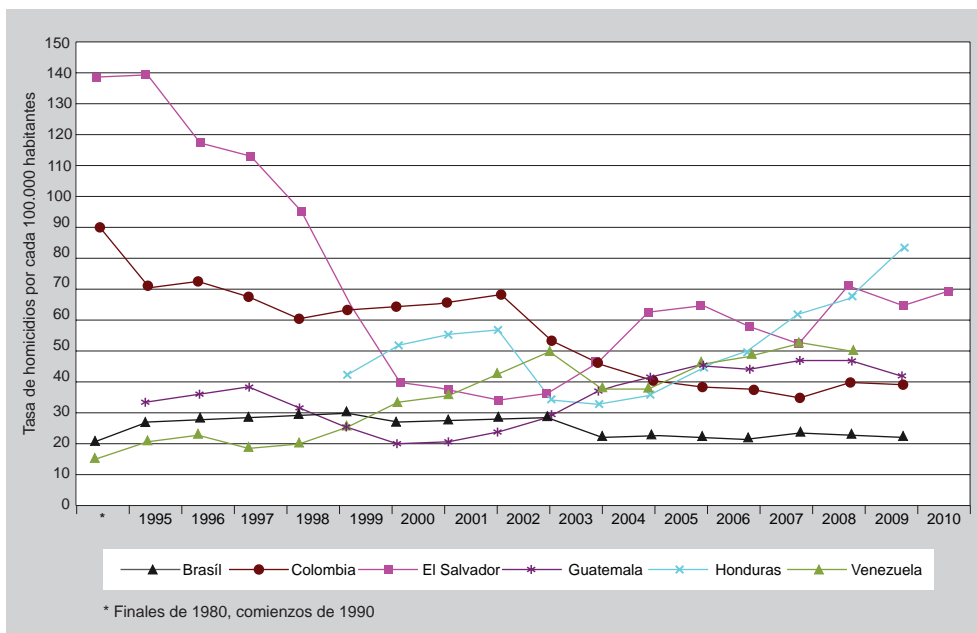
La victimización, indicador que muestra el número de personas que reportan, aunque no necesariamente denuncian, haber sido asaltadas, agredidas o víctimas de algún delito, ha sido medida por el Latinobarómetro desde 1995. Entre ese año y 2001 creció significativamente, al pasar de 29% a 43%, para caer a 32% en 2006. Desde ese momento ha fluctuado ligeramente, y en 2010 era de 31% (Costa, 2012).

Por subregiones, la región andina, Centroamérica y México tuvieron los promedios más elevados de victimización (36-35%). Al observar las cifras por países, se aprecia que mientras en México y Centroamérica hay, en general,

1

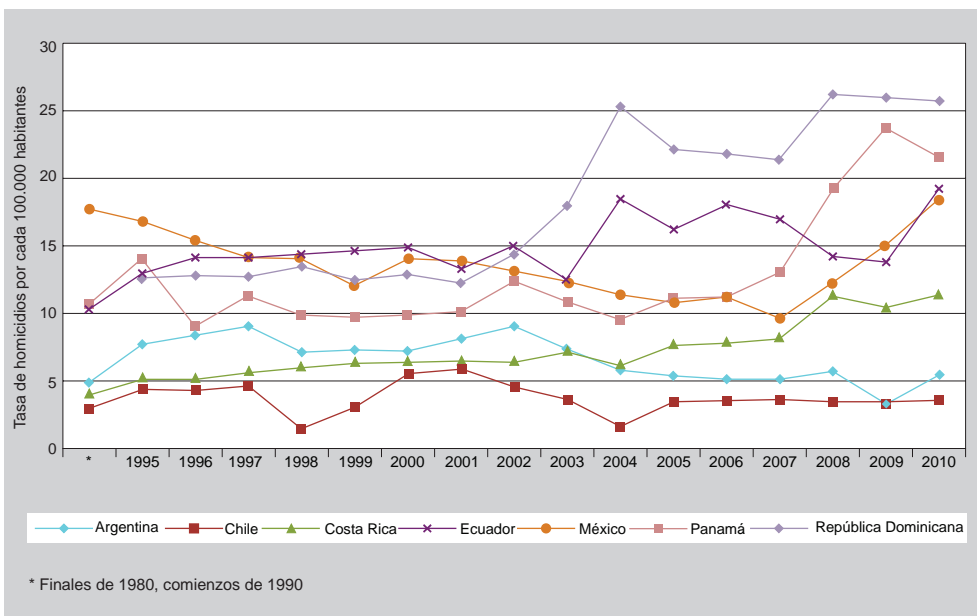
Aunque las estadísticas sobre criminalidad en la región han mejorado, la falta de datos precisos, confiables y comparables sigue siendo un problema importante en muchos países, lo que dificulta el análisis de la situación de violencia y de los delitos. En ese contexto, el indicador que se toma como referencia son las tasas de homicidio, asumiendo que su comportamiento refleja el de otros crímenes.

Gráfico 1
Países de Latinoamérica con las tasas más altas de homicidios, finales de la década de 1980-2010



Fuente: con base en los datos de la tabla 1 del Anexo 1, página 89 de esta publicación.

Gráfico 2
Países de Latinoamérica con las tasas más bajas de homicidios, finales de la década de 1980-2010



Fuente: con base en los datos de la tabla 1 del Anexo 1, página 89 de esta publicación.

coincidencia entre altas tasas de victimización y elevados niveles de violencia homicida, en Colombia y Perú esos indicadores no tienen una relación tan directa: el primero tiene la tasa más baja de victimización para la subregión (33%), a pesar de sus altas tasas de homicidio, mientras que el segundo tiene una victimización alta (37%) con bajos niveles de homicidio (para cifras de hurtos y robos para los países y por subregiones, véanse, en el Anexo 1, las tablas 2 y 3, y los gráficos 5 al 12).

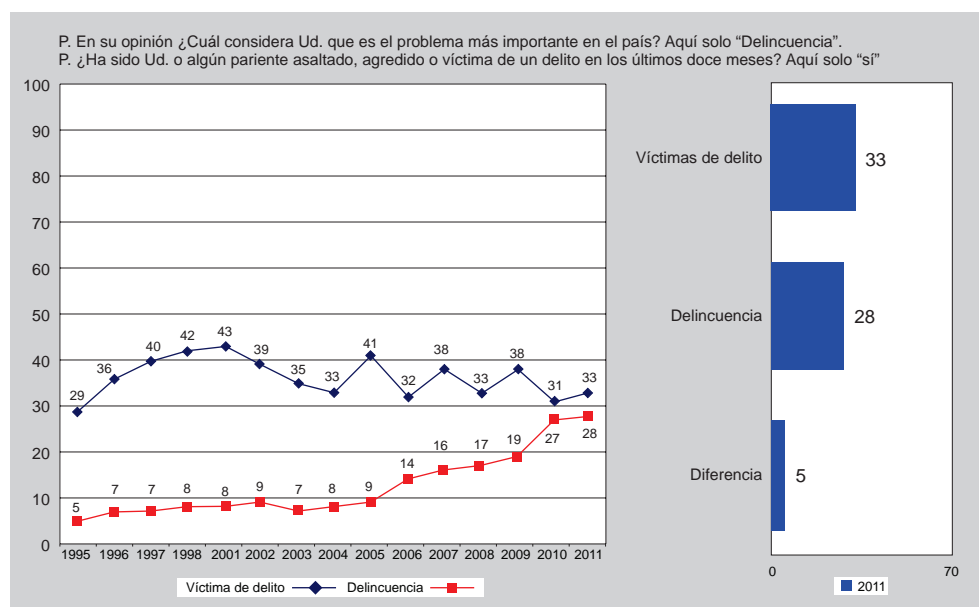
Aun cuando la victimización decreció durante la primera década de este siglo, no ha ocurrido lo mismo con la percepción de inseguridad. Desde 1995 existe una brecha significativa entre los niveles de victimización y la prioridad dada a la delincuencia por los encuestados por Latinobarómetro. La percepción ciudadana con respecto a la importancia de este problema en comparación con otros (desempleo, pobreza, corrupción) comenzó en 5% en 1995 y ha crecido constantemente hasta llegar a 27% en 2010; desde 2008, en la región es considerado el principal problema por superar, y en 2010 en doce de los dieciocho países los encuestados lo señalaron como tal, incluso en algunos con situaciones de seguridad pública relativamente buenas como Uruguay, Chile y Costa Rica.

En el gráfico 3 se observa la diferencia entre la percepción de delincuencia como problema principal y la tasa de victimización.

La percepción de inseguridad en América Latina es bastante alta en comparación con otras regiones. En 2008 y 2010, 43% de las personas encuestadas dijeron sentirse un poco o muy inseguras ante la pregunta: “Hablando del lugar

Gráfico 3

América Latina: problemas de la delincuencia y tasa de victimización, 1995-2011



Fuente: Latinobarómetro 1995-2011.

donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”, hecha por el Barómetro de las Américas. En los países andinos ese índice de temor supera 45%, seguidos por el Cono Sur, con más de 40%. México, Guatemala y El Salvador, con tasas altas de homicidios y de victimización, tienen índices de temor de más de 40%, mientras que los demás países centroamericanos fluctúan entre 30% y 40%, incluyendo a Honduras, a pesar de sus altas tasas de inseguridad pública y violencia homicida.

Al parecer, la relación más clara es, en general, entre niveles de temor y tasas de victimización, y no entre temor y homicidios. Es el caso de Colombia, en donde el temor es menor (39%), y Perú, uno de los más altos (53%). Lo mismo ocurre en el Cono Sur, en donde los altos niveles de temor responden a la alta victimización: Argentina y Chile, con victimización del 55 y 45%, respectivamente, y bajas tasas de homicidio, son los países con más miedo; Brasil, con más homicidios que cualquier otro país de la subregión, tiene un índice de temor más bajo (Costa, 2012).

Al temor ciudadano frente a la inseguridad se suma la desconfianza con respecto a la policía. Según las encuestas hechas por el Latinobarómetro desde 1996, alrededor de dos tercios de la población latinoamericana, entre 61 y 71%, señalaron tener poca o ninguna confianza en ella. Las de la región andina son las peor evaluadas en el ranking del Foro Económico Mundial sobre credibilidad policial, mientras que las del Cono Sur son, de lejos, las que gozan de mayor confianza en América Latina. En general, las que mejor se ubicaron o que más avanzaron por subregión fueron las de Costa Rica y Panamá, Colombia, Brasil, Uruguay y Chile. Las peores fueron las de Venezuela, Bolivia, México, Guatemala y Paraguay.

Aun cuando en los últimos años ha habido una pequeña mejora en la confianza, debida quizás a la caída en la victimización y a algunos esfuerzos por profesionalizar a las policías latinoamericanas y mejorar la calidad de su trabajo, estas siguen teniendo profundos problemas a los ojos de la ciudadanía, entre ellos, la corrupción (31% de los encuestados por Latinobarómetro), la falta de personal, 22%, la mala y poca capacitación, 17%, y la escasez de recursos: 13% (Costa, 2012).

Para responder a esta situación, parte de un entramado más complejo, los Estados latinoamericanos han ido haciendo cambios parciales en sus políticas para enfrentar la inseguridad pública: por un lado, abandonaron, al menos implícitamente, las medidas vinculadas con la seguridad nacional y, por otro, empezaron a poner en práctica unas orientadas hacia la seguridad pública.

En algunos casos la respuesta estatal ha apelado al apoyo de la ciudadanía, mediante reflexiones en torno a cómo controlar y superar los efectos de la inseguridad pública, partiendo, entre otros, del principio de que es indispensable la maduración de una cultura de respeto por la ley. Paralelamente, la mayoría siguió la línea de incrementar las acciones reactivas, muchas veces mediante el uso desproporcionado de la fuerza o el aumento de la penalización de quienes

violen las leyes, incluidos los menores de edad. Estas políticas no han logrado sus propósitos pero sí han generado o mantenido otro tipo de conflictos, entre ellos una profunda desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública, razón por la cual no pueden considerarse soluciones efectivas, coherentes y permanentes.

Ante el nuevo panorama de inseguridad, percibida y real, y frente a las respuestas de las autoridades, el ciudadano común y corriente se separó de los espacios políticos, renunciando a su derecho a participar en el esfuerzo de buscar un nuevo ordenamiento democrático, evadiendo también la actividad pública, mediante supuestas fórmulas de autoprotección, retirándose de los espacios públicos durante la noche, tomando medidas como el cierre de vías locales de acceso, el confinamiento en su hogar, la compra de protección privada, con más riesgo que seguridad, y el incremento en la adquisición de armamento (véase Anexo 2, “La seguridad privada”). Todo lo cual no ha disminuido la inseguridad ni, mucho menos, moderado su percepción de invalidez y miedo.

3. Breve diagnóstico de las instituciones policiales

Dado el impacto político que tiene el fenómeno de la (in)seguridad, el funcionamiento de la policía es un asunto clave en la agenda pública. Aunque las policías latinoamericanas son muy diversas y no es posible identificar un modelo único, hay algunos elementos comunes para señalar.

En términos de las estructuras, en los países federales (Argentina y México, por ejemplo) existen diversos cuerpos de policía entre los cuales no existe coordinación. Y países con un modelo de gobierno centralizado o Estados unitarios, como Colombia, El Salvador y Guatemala, tienen un único cuerpo policial. Sin embargo, históricamente la estructura funcional de todos esos cuerpos ha sido muy centralizada, jerarquizada y militarizada, lo que la ha sobrecargado de funciones y tareas administrativas, ha dificultado la comunicación entre los mandos y la base, y la ha hecho muy burocratizada e ineficiente.

En cuanto a las funciones, en países como Brasil, Honduras y México, entre otros, la investigación de delitos es tarea de las policías judiciales, y las labores de prevención son asumidas por una policía distinta; en otros como Perú y en buena parte de las provincias de la Argentina, la investigación y la prevención están a cargo de un solo cuerpo.

Un elemento común en la mayoría de los países de la región es que en ocasiones las funciones se superponen y falta una diferenciación más clara entre las fuerzas policiales y las militares que tradicionalmente han realizado tareas de seguridad pública. Esa falta de claridad ha hecho que las policías hayan operado con base en doctrinas militares que han impactado su comportamiento frente a la ciudadanía y llevado a numerosas violaciones de derechos humanos en razón de la naturaleza de las funciones militares y un entrenamiento que no las prepara para la interacción con la comunidad.

Muy relacionado con el anterior, y como se dijo, otro rasgo común de las policías latinoamericanas es la falta de confianza de la ciudadanía con respecto a ellas. La población tiene una percepción negativa sobre su trabajo y sobre su capacidad para combatir la delincuencia, por lo que, en general, solo acude a ellas en casos extremos y como último recurso. Diversos factores contribuyen a ese estado de cosas: por un lado, las policías latinoamericanas responden no tanto a las necesidades de la ciudadanía como a las demandas de los gobiernos de turno o de las elites locales o nacionales; tienen una débil cultura democrática; no logran los resultados que se esperan de ellas; muchas siguen teniendo fuertes problemas de corrupción; recurren a las prácticas represivas y violaciones de los derechos humanos; algunas están volviendo a caer en procesos de creciente militarización, con el nombramiento de militares en cargos directivos y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna.

Fuerzas Armadas en seguridad pública ¿Un nuevo dilema para la seguridad regional?

En un escenario de violencia y criminalidad donde han irrumpido nuevos fenómenos que, por su trascendencia, intensidad o naturaleza, han impactado la seguridad interna o externa, y diluido la frontera entre ambas, en diversos países se amplían las competencias de las fuerzas armadas a tareas de seguridad interior y orden público. Entre dichos fenómenos, considerados entre las llamadas *nuevas amenazas*, se yerguen como protagonistas de la escena regional el crimen organizado, en especial la narcoactividad, que incluye el lavado de activos y el desvío de precursores químicos, y la trata de personas, a lo que en algunos países de Centroamérica se agregan las maras o pandillas y el tráfico ilícito de armas pequeñas o ligeras. En algunos casos dichas *amenazas* afectan gravemente la seguridad y gobernabilidad de los países, caso del triángulo norte, dañando sus procesos de democratización al fomentar una cultura de la violencia y tendencias autoritarias entre los gobiernos y la población, lo que se expresa en la opción por políticas y medidas represivas, el endurecimiento de penas, acciones de *limpieza social* y ejecuciones extrajudiciales. En esta lógica a las fuerzas armadas se las ha involucrado en asuntos de seguridad pública, relativizándose las diferencias entre funciones militares y policiales.

A este escenario se agrega la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales, producto de su ineficiencia o incapacidad en el control de la delincuencia y la violencia, y la corrupción, propiciando que la participación de los militares en asuntos de seguridad pública sea considerada una necesidad. En este contexto, algunas constituciones se han adecuando a las necesidades que les han planteado las *nuevas amenazas*, que han ido diluyendo la frontera entre defensa y seguridad interior; por ejemplo, la transnacionalidad del crimen organizado en un mundo globalizado. Así, la regulación de la seguridad interior en las normas constitucionales ha experimentado algunos giros desde la mirada tradicional, en la que la seguridad pública estaba reservada a las fuerzas policiales, pasando a entregar a las fuerzas armadas competencias en esta materia (sin haberse decretado un estado de excepción, de carácter transitorio y provisional), las que han adquirido un carácter permanente o de fin indeterminado. Así, hay reformas constitucionales que han propiciado la normalización de la excepcionalidad al diluir la diferenciación de funciones entre quienes se ocupan de la defensa (fuerzas armadas) y de la seguridad pública (policías). Lo que surgió para enfrentar situaciones de excepción y una cooperación transitoria, se ha ido instalando como una práctica regular.

La participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en actividades de seguridad interior puede darse en tres lógicas: como último recurso en casos críticos y de excepción; mediante la promoción de su incorporación al combate de la criminalidad en forma plena y permanente; y, cuando habiendo diferenciación entre las funciones policiales y de las fuerzas armadas, las normas constitucionales sobre estados de excepción se hacen flexibles para permitir su participación en la lucha contra el crimen, más allá de sus límites, según lo determine la autoridad política. Esto implica para los militares un proceso de aprendizaje y adecuación de mayor envergadura, por ser ajeno a la doctrina militar en un sentido estricto.

Algunas consideraciones

La ampliación de competencias de las fuerzas armadas a asuntos propios de las fuerzas policiales no ha tenido los resultados esperados en la reducción de la criminalidad y la violencia.

Cuando esas competencias se amplían a materias de seguridad interior o pública, con sustento constitucional, se debe delimitar con precisión su ámbito de acción, que no debe avanzar hacia el control de la protesta social, debe ser temporal, con tareas y plazos precisos y en un territorio determinado. Cuando el fenómeno que se combate no cede, los plazos no deberán prorrogarse hasta la indefinición. En estos casos las fuerzas policiales, relegadas de la primera línea y debilitadas en el ejercicio de sus funciones, terminan por debilitarse más, a menos que en el proceso se contemplen reformas que les devuelvan su lugar en el ámbito de la seguridad interior. Una decisión en este sentido debe definirse en el marco de una estrategia más amplia, que incluya un plan de fortalecimiento para la policía y el sistema judicial, a fin de que en el futuro no sea necesaria esta instancia de colaboración.

La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, asumiendo tareas de tipo policial, han tenido como resultado la violación de los derechos humanos, costo que muchas veces se asume como un daño colateral, dada la magnitud del conflicto del que se trata. Esto termina por agravar la situación de inseguridad, cuestionando las decisiones y capacidad de conducción de la autoridad política. Además, las violaciones a los derechos humanos suelen quedar impunes al estar las actuaciones de los militares y, en muchos casos, de las policías, bajo la jurisdicción militar.

Una política integrada de seguridad, que comprenda la planificación y organización del sector seguridad debe fortalecer la institucionalidad existente, fortaleciendo a las instituciones en el cumplimiento de sus misiones y funciones esenciales. Afianzar a cada institución en sus labores propias tiene efectos importantes, como orientar mejoras de cada una, lo que incidiría en la efectividad en el cumplimiento de su misión, y mejoras en la seguridad objetiva y subjetiva. Además, se logra un efecto en la moral de las propias filas institucionales, puesto que ello será leído como un reconocimiento a su labor.

Adicionalmente, los cuerpos policiales de la región suelen tener fallas en la selección y formación de su personal, en especial en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen organizado transnacional; muchas no cuentan con una verdadera carrera policial, lo que dificulta la profesionalización de la institución; no tienen personal suficiente ni recursos financieros y tecnológicos para cumplir adecuadamente con sus funciones; además, los policías tienen sueldos bajos y precarias condiciones de trabajo; en general no exis-

ten regímenes disciplinarios suficientemente claros ni mecanismos eficientes y transparentes de control, rendición de cuentas y acceso a la información; y la coordinación entre las instituciones policiales y los demás componentes del sistema de administración de justicia no es la mejor (Rico y Chinchilla, 2002: 18-20).

Por último, las policías no suelen contar con mecanismos de recolección y análisis de información ni con instrumentos de gestión y evaluación, indispensables para la toma de decisiones eficientes. Ello sumado a la implementación de políticas y modelos que han funcionado bien en otros lugares, aplicados sin tener en cuenta las particularidades de los contextos específicos, lo cual ha hecho que los esfuerzos de transformación de nuestros sistemas policiales hayan tenido resultados muy limitados. Esto hace más necesarios aún procesos de reforma institucional profundos, que permitan mejorar realmente su desempeño y recuperar la confianza ciudadana (Tudela, 2007).

4. Limitaciones de los procesos de reforma policial en América Latina

Las bases tradicionales que signaron la doctrina, organización y funcionamiento de la mayoría de las policías latinoamericanas, les han impedido cumplir el mandato institucional de toda policía en democracia (véanse en el Anexo 3 las experiencias centroamericanas, “Centroamérica: reformas desiguales”; y argentina, “Reformas y contra-reformas en Argentina”). A la hora de desarrollar estrategias integrales de control del delito en un escenario institucional democrático, dichas agencias son deficientes: la mayoría son anacrónicas y desactualizadas orgánica, funcional y doctrinalmente, lo que favorece la reproducción de prácticas alejadas de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de actividades delictivas por parte de integrantes o grupos del propio sistema policial.

Todo ello en un contexto en el que las principales víctimas de los delitos más violentos y de la desprotección estatal pertenecen a los sectores sociales más pobres, y los principales victimarios son también de esos estratos. No son los únicos delitos, las únicas víctimas ni los únicos victimarios, pero sí los más visibilizados socialmente y los más institucionalizados en el marco de estrategias de intervención punitivas que abarcan selectivamente ese espectro de incidentes y de personas.

En este contexto, pese a la indiferencia general de la dirigencia política latinoamericana acerca de la seguridad pública y, en particular, de las instituciones policiales, esta sí percibe las grandes deficiencias y anacronismos que signan a la mayoría de las policías, así como la reproducción en su seno de prácticas corruptas y de abusos en el uso de la fuerza. E intuye así mismo que la intervención policial recae en buena parte sobre las protestas sociales de sectores populares o sobre los delitos cometidos por los más pobres y marginados.

Visiones tradicionales de la reforma policial

En las instituciones policiales ha primado una visión incremental que considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura de la institución tal cual está, sin cambios en la organización y en el trabajo policial. Así, esta se limita a *mejorar o ampliar el sistema policial existente*, su estructura organizativa, bases doctrinales, orientaciones funcionales, equipamiento e infraestructura, personal, dispositivos de formación y capacitación y carreras profesionales, sin atender a las modalidades de policía y su impacto sobre el delito ni el tipo de labor desempeñado. Esta orientación tiene una impronta muy conservadora y continuista, al no cuestionar ni poner en tela de juicio aquel conjunto de aspectos ni indagar sobre la eficacia policial.

Otras visiones intentan superar esta orientación y avanzan sobre otros aspectos de la estructura y el accionar policial, pero no dejan de tener perspectivas parciales de la reforma.

Así, por ejemplo, la visión *normativa* centra, y agota, la reforma policial en la reformulación de las leyes y normas que regulan la seguridad pública y, particularmente, las que establecen la organización y el funcionamiento de la institución con la ilusión ingenua de que esos cambios desencadenarán, *per se*, el proceso de reestructuración.

La visión *organizacional* de la reforma policial, por su parte, la restringe al rediseño institucional y cambio organizativo de aspectos formales, en particular, los referidos a dos cuestiones básicas: 1) la que la limita a la redefinición de las bases curriculares y los sistemas pedagógicos de las escuelas policiales que imparten la formación inicial a los cadetes y aspirantes, con la esperanza de sentar así las bases de una nueva cultura institucional que dé lugar a prácticas que permitan superar los recurrentes abusos de poder de numerosos policías mediante actos de corrupción o el uso excesivo o ilegal de la fuerza; y 2) la perspectiva descentralista, que si bien busca un proceso de desconcentración espacial de una institución policial muy centralizada y rígida, la circunscribe al traspaso de unidades y personal a los gobiernos locales sin un proceso de reconversión funcional tendiente a conformar unidades y prácticas policiales adecuadas a dicha descentralización y al policiamiento local.

La visión *comunitarista* de la reforma policial, por último, posiciona y proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad y, particularmente, en el control del desempeño policial, como una instancia que puede llevar a cambios institucionales y a prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. En esta concepción la participación ciudadana implica una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad pública, lo que sentaría nuevas bases institucionales para la policía, convirtiéndola en una institución más eficiente y honesta.

Falacias reformistas

Ampliar las bases organizacionales de las policías actuales y reproducir sus prácticas no es una reforma policial sino un impulso a conservar lo que hay. Tampoco lo es el mero cambio de sus bases legales ni la conformación de un dispositivo de control policial ni los cambios en el sistema educativo policial. Y, más allá de las buenas intenciones, la declaración política de que deben hacerse cambios estructurales en la policía o la formulación de planes de intervención sobre esa materia de ninguna manera constituyen en sí mismas una reforma policial, sino que son, apenas, una manifestación de voluntad y el desarrollo de un proyecto institucional.

Desde el retorno a la democracia o el fin de los conflictos armados internos, los gobiernos latinoamericanos no han emprendido procesos integrales y persistentes de reforma policial, lo que parece haber respondido a un conjunto de razones sustantivas e instrumentales. En lo sustantivo, la razón fundamental es que, para la mayoría de los gobiernos, la policía, tal como está organizada y como despliega sus labores, aun con sus deficiencias, constituye una herramienta institucional primordial, políticamente útil, para gobernar (dirimir) los conflictos, es decir un dispositivo gubernamental eficaz en la gestión de los conflictos en la vida política y social de sus sociedades. Y ello por diversos motivos. Primero, porque es la principal herramienta institucional del sistema de seguridad pública para afrontar los conflictos producidos por los sectores populares, mediante su vigilancia y disciplinamiento social. Ese disciplinamiento incluye acciones que van desde la vigilancia y las intervenciones compulsivas sobre zonas populares estigmatizadas como *peligrosas*, hasta la represión indiscriminada, la persecución, la amenaza y la ejecución o desaparición de personas pertenecientes a esos sectores marginados. Así mismo, mediante la contención o el control punitivo de las movilizaciones o protestas sociales protagonizadas por actores organizados: sindicatos, movimientos rurales o indígenas, organizaciones barriales o estudiantiles.

Segundo, la policía es un instrumento de descriminalización e impunidad fáctica en tanto puede dejar fuera de sus actividades un amplio espectro de delitos y delincuentes que van desde los delitos corporativos y de cuello blanco hasta los hechos de corrupción llevados a cabo por autoridades gubernamentales o bajo su protección².

Por último, como dispositivo de gestión de conflictos, la policía es eficiente en el control del delito mediante su regulación ilegal, lo que, en modalidades y envergadura diferentes, implica acciones para proteger ciertas actividades delictivas muy rentables, en especial las relacionadas con los mercados ilegales de drogas, de personas para su explotación sexual y laboral, de mercancías robadas o contrabandeadas, de autopartes de vehículos robados, entre otras³. De este modo la institución policial se ha autofinanciado por medio de la apropiación de una parte de la renta generada por ese conjunto de actividades criminales protegidas, afrontando así, por ejemplo, la insuficiencia presupuestaria que en general padece la institución.

2 Este es un asunto que no depende solo de la policía, sino del sistema de persecución penal (tribunales/fiscalías), que es de donde emanan las órdenes para perseguir esos delitos. No se trata de delitos posibles de detectar “en flagrancia” o que la policía pueda prevenir. Sin embargo, su investigación no siempre se adelanta adecuadamente.

3 Este accionar constituye una forma de gestión del delito por medio de un pacto manifiesto con grupos criminales en el que se acuerda *cómo* y *cuándo* se llevan a cabo las actividades ilícitas, esto es, se establece *cuánto* delito se tolera para que el negocio se desenvuelva o prolifere sin que se ponga en tela de juicio el dominio material y simbólico de la policía en el territorio y sin que ese vínculo ilegal adquiera visibilidad social o política.

Estas modalidades de gestión policial de los conflictos, con matices y diferencias, se han reproducido y ampliado en los países latinoamericanos, incluso durante gobiernos progresistas. Y en ello reside la disposición de estos por conservar el sistema policial vigente, así como el rechazo a los procesos reformistas.

Las razones instrumentales por las que los gobiernos de la región no han emprendido las reformas policiales necesarias, dirigidas por las autoridades civiles, tienen que ver con que las vislumbran como procesos institucionales muy difíciles que enfrentan obstáculos organizativos considerados en su mayoría insuperables, derivados en gran medida de la debilidad de las estructuras de gestión política de la seguridad pública.

Los obstáculos instrumentales se relacionan, primero, con la ausencia de un diagnóstico institucional integral y adecuado de las policías, por lo que se desconoce casi por completo su cultura institucional, sus bases doctrinales y sus formas de concebir e interpretar su trabajo, sus funciones; sus enrevesadas tramas organizativas, estructuras de mando y dispositivos operacionales; sus acciones preventivas e investigativas y su impacto sobre la situación de seguridad; su estructura de personal, su distribución organizacional, formación y capacitación, sus carreras profesionales y sus condiciones laborales; y, por último, sus mecanismos de supervisión y control.

Segundo, con la falta de dispositivos políticos e institucionales especializados en la dirección y administración de las policías, porque esas funciones han sido ejercidas por sus cúpulas, sin injerencia político-institucional externa. Estas labores de conducción requieren una estructura organizativa y un equipo especializado en ellas, cuya conformación no se logra con un cambio normativo u organizativo formal, sino que implica un gran esfuerzo financiero, una estrategia que venza las inevitables resistencias burocráticas y una perspectiva de largo plazo.

Tercero, con el desconocimiento gubernamental y político de las prácticas y mecanismos corruptivos de la policía. Los gobiernos, y la dirigencia política en general, ignoran los intersticios institucionales muy sofisticados mediante los cuales en buena parte de las policías se ha montado un dispositivo corrupto en función de la reproducción de un sistema de recaudo ilegal de fondos provenientes de actividades irregulares o delictivas, protegidas o reguladas por la institución o por algunos de sus sectores. Reina la impresión general de la existencia de sobornos y peajes que derivan tanto de la corrupción institucional como de la corrupción reguladora del delito. Pero se ignoran los detalles y la envergadura de estas prácticas: las acciones institucionales mediante las cuales se reproducen; las condiciones que las favorecen; el uso y la distribución de los fondos apropiados ilegalmente, inclusive, el financiamiento de parte de las deficiencias presupuestarias que pesan sobre la institución; y el impacto que todo esto tiene en el desarrollo institucional de la policía. Y, en ese marco, se desconoce que muchas de las resistencias de los núcleos más activos de la policía a los procesos reformistas responden en gran medida al interés por preservar y reproducir esos dispositivos corruptivos que le aportan una enorme cantidad de fondos de origen ilegal.

Finalmente, el último obstáculo es una visión política de la reforma policial que la considera un proceso institucional complejo cuyo desarrollo no reportará réditos políticos tangibles e inmediatos. La complejidad deriva de dos cuestiones fundamentales: se trata primero de un proceso largo, que requiere de un desarrollo institucional a largo plazo, que supera la duración de un periodo de gobierno. Por otro lado, supone un proceso con un alto grado de incertidumbre y con resultados inciertos y difícilmente medibles. En definitiva, la reforma policial no es un proyecto político atractivo para los gobiernos.

En resumen, para el mundillo político la reforma policial es un proceso intrincado, difícil, caro, seguido de respuestas extorsivas y sin réditos políticos a la vista, mientras que la policía está ahí, labora cotidianamente, no hay que crearla ni dotarla de medios y, además, está presta a resolver los problemas de gobernabilidad que preocupan a los políticos.

Las decisiones políticas de los gobernantes, cuya gestión escrutan constantemente la sociedad, los opositores y los medios de comunicación, están determinadas por la factibilidad y utilidad de las políticas y estrategias que proponen y desarrollan, así como por su eficacia simbólica. Por ello las iniciativas de los gobiernos en materia de seguridad son usualmente reactivas, a corto plazo y parciales en cuanto a su envergadura y profundidad.

Por todo lo anterior, en América Latina los procesos reformistas tendientes a revertir las tendencias tradicionales de policialización de la seguridad y autogobierno policial, fueron excepcionales y se produjeron en medio de situaciones políticas críticas derivadas de acontecimientos de violencia o hechos de corrupción producidos o encubiertos por las policías, y en las que los decisores gubernamentales consideraron que los acontecimientos ponían en tela de juicio su estabilidad, su legitimidad o su desarrollo político. Nunca se trató de una decisión estratégica asentada en la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales para conformar un sistema de seguridad pública adecuado a la gestión democrática de los conflictos o a modernizar a las instituciones policiales para convertirlas en organizaciones eficaces en el control de los delitos dentro de un sistema democrático.

La reforma policial es pues una tarea pendiente para las democracias latinoamericanas e implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo que la mera mudanza doctrinaria, organizativa y funcional de la institución policial. Reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar el modo tradicional de relacionamiento entre las dirigencias políticas y, más específicamente, las autoridades gubernamentales y la institución policial. Es necesario asumir que una política de seguridad pública democrática implica que los responsables del gobierno de la seguridad pública, junto con las instancias competentes de la sociedad civil, elaboren, formulen y desarrollen estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos y, en ese marco, aborden la problemática criminal, y, a tono con ello, lleven a cabo la reforma institucional de la policía.

5. La falta de control político de la seguridad

En general, y como se dijo, en las democracias de América Latina las autoridades políticas encomendaron y transfirieron, manifiesta o tácitamente, las labores relacionadas con la seguridad pública a las instituciones policiales y, en algunos casos, a las fuerzas armadas. Estas instituciones condujeron el gobierno de la seguridad de acuerdo con criterios, orientaciones y modalidades de intervención autónomamente formulados por sus cúpulas institucionales, dando lugar a una suerte de desgobierno político de la seguridad pública y a su policialización o militarización. Por tanto, la institucionalidad política en materia de seguridad pública ha sido, y es, deficiente, pues no cuenta con mecanismos y procedimientos aptos para ejercer esas labores gubernamentales.

En consecuencia, la mayoría de los gobiernos democráticos de la región, inclusive los de centro-izquierda o de signo progresista, le otorgaron a las instituciones policiales la autonomía para atender las cuestiones de la seguridad pública: la elaboración del cuadro de situación acerca de los conflictos y los delitos; el diseño y la conformación de las instituciones policiales en cuanto a su infraestructura de personal y operacional; las modalidades de intervención frente a conflictos y delitos, así como los medios a utilizar para ello; la evaluación de los resultados; y el vínculo con otros actores institucionales (poder judicial, servicio penitenciario) y sociales, aspectos constitutivos del gobierno de la seguridad delegado a las cúpulas policiales.

En todas las circunstancias (gobiernos con ejecutivos fuertes o débiles, policías muy autónomas o subordinadas), el elemento recurrente fue la delegación de los atributos y del ejercicio del gobierno institucional de la seguridad pública y de la conducción policial a favor de la policía misma. Esto como resultado de la indiferencia frente a la atención de los asuntos de la seguridad pública por parte de los dirigentes políticos y las clases gobernantes, cuando no a su aval directo al gobierno policial de la seguridad. En unos pocos casos, en cambio, fue consecuencia de una imposición exitosa de las propias policías que, por diversas razones, han mantenido un alto grado de autonomía institucional.

La policialización de la seguridad pública, resultante de su desgobierno político, ha supuesto el autogobierno policial, es decir la gestión autónoma de las instituciones policiales en cuanto al establecimiento de sus bases doctrinales, organizativas y funcionales. Lo cual ha hecho que estas instituciones se hayan desarrollado sin atisbos de autocritica y sin perspectiva alguna de modernización institucional en un sentido estructural y no mediante cambios parciales y acotados. Se perpetuaron manteniendo sus bases institucionales muy militarizadas y conservando sus antiguos roles de policías de Estado y para el Estado, es decir constituyéndose fundamental y casi exclusivamente como organismos al servicio de los gobiernos de turno, sobre una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y las libertades ciudadanas.

6. Los nuevos problemas de la seguridad pública y las fuerzas armadas

La experiencia latinoamericana ha llevado a que la desconfianza en las instituciones policiales y la presión política, ciudadana y mediática propicien la participación de los militares en asuntos de seguridad pública, por fuera incluso de los estados de excepción. Esta medida, como *ultima ratio*, requiere de decisiones estratégicas de política criminal que no pueden quedar al azar ni ser coyunturales, por las consecuencias de incorporar en tareas de seguridad pública a estamentos cuya formación responde a lógicas y fines muy distintos de aquellos para los cuales existen los cuerpos policiales. Además, el cuidado y fortalecimiento de las instituciones supone el resguardo de sus funciones, por lo que deben hacerse todos los esfuerzos para que el rol policial y el de las fuerzas armadas se establezcan con la mayor claridad.

En este sentido conviene tener presente siempre que las funciones y misiones de las fuerzas armadas y las policiales son diferentes: de estas últimas se espera que conozcan la comunidad para mantener el orden público, lo cual demanda capacidad de mediar y negociar conflictos; de aquellas capacidad para llevar adelante operaciones militares y cumplir con los objetivos asignados, con eficiencia y efectividad. Y si los fines y objetivos de la policía y las fuerzas militares son diferentes, lo son también sus relaciones con la sociedad. En consecuencia, para que la acción policial sea coherente con la función de proteger a la ciudadanía, mediar en sus conflictos y velar por el cumplimiento de la ley, lo cual la ubica en escenarios sociales que implican proximidad y trato con la población civil, en sus procesos formativos, en su identidad y en su cultura no debe confundirse la obligación de perseguir a un transgresor de la ley con el combate a un enemigo del Estado.

Por lo anterior, la creación de fuerzas policiales especiales, con entrenamiento militar, destinadas al combate del crimen organizado y la narcoactividad es parte de una política policial que comprende la realidad que se está viviendo y que considera el diseño de una fuerza intermedia: cuerpos especiales que deberán estar sometidos a la autoridad policial-civil y tener un espíritu civilista y no castrense. Es necesario subrayar que lo militar no puede ni debe dominar sobre lo policial en materia de seguridad pública (interna), y que lo policial, sobre todo la investigación criminal, no debe depender de la inteligencia militar, así sus acciones demanden cierto tipo de comunicación, articulada y supervisada por las autoridades civiles.

La democracia corre riesgos cuando recurre a los militares para combatir la criminalidad, con el argumento y la percepción de que pueden ser más eficientes por su mayor disposición al uso de la fuerza extrema. Las fuerzas armadas son la respuesta máxima a la que puede recurrir el Estado para enfrentar situaciones críticas de seguridad, lo que ocurre cuando se busca aplacar la delincuencia desbordada y las fuerzas policiales son corruptas. El remedio puede entonces agravar la enfermedad, ya que esta decisión tiene serias consecuencias para la gobernabilidad democrática en países que atraviesan una transición pos autoritaria y tienen una institucionalidad precaria.

El problema básico radica en que las fuerzas armadas están entrenadas y organizadas bajo la lógica de destruir al enemigo, para lo cual se enfatiza la jerarquía, la disciplina, la obediencia y lealtad, y la reserva y el secreto de sus acciones. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos los ejércitos han tendido a resistirse a la supervisión y el control civil. En contraste, las policías son entrenadas y organizadas para resolver problemas, prevenir y controlar el delito, así como para mantener el orden público, operando en cercana colaboración con la sociedad y haciendo un uso proporcional de la fuerza al cumplir con sus tareas. La policía debe ser receptiva a los controles del gobierno y de la sociedad civil, sus acciones son visibles y están sujetas al escrutinio público.

Por tanto, un modelo policial civil debe considerar en su diseño el principio de que sus funciones fundamentales se orientan hacia la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana, y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad, incluyendo, obviamente, a los miembros de los cuerpos policiales.

Un elemento que debe ser tenido en cuenta en los procesos de reforma policial en Latinoamérica es la relación histórica entre las policías nacionales y las autoridades de Estados Unidos encargadas de estos asuntos, en tanto que estas últimas han tenido influido significativamente en los lineamientos y acciones de algunas de las instituciones policiales de la región. Por ello es importante reflexionar sobre si mediante los convenios de cooperación con las autoridades estadounidenses se está promoviendo en los ejércitos, cuerpos de policía y servicios de inteligencia, alguna distorsión en sus prioridades, debidos a los alcances y efectos nacionales y regionales de las políticas antiterroristas y antidrogas promovidas por ellas, en cuanto a recopilación de información, actividades de apoyo y servicios, de control y seguimiento a transacciones financieras y a documentación especializada, y el control y seguimiento al lavado de activos. Además, ante lo ambiguo del término *terrorismo* hay que tener cuidado de que no surja algún tipo de manipulación, como la que vivieron la mayoría de países de la región con el término *comunismo* durante la guerra fría.

Habría que considerar así mismo las posibles contradicciones entre la orientación de las políticas de seguridad pública vigentes en la mayoría de países y su coherencia respecto a la cooperación con la política de seguridad estadounidense. Contradicciones, precisamente, en cuanto a reducir o suprimir la participación militar en la seguridad interna y ubicarla bajo el control de las autoridades civiles, a conceder mayor participación militar en la lucha antidrogas, y recortar las distancias entre los servicios de inteligencia y el sistema judicial, lo que podría afectar, como lo ha hecho, las garantías de respeto a los derechos humanos y la jurisdicción del sistema de justicia, mediante la vigencia del debido proceso.

2. La policía que queremos

1. La policía, elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo

Como parte del sistema político, la policía es uno de los bienes o servicios que este produce y entrega al entorno social. Es, además, una institución depositaria de un poder excepcional que le permite hacer uso de la fuerza para cumplir con su cometido. Sin embargo, para algunos este *uso de la fuerza* es insuficiente para definir la función policial, ya que la entidad cumple otros roles que no lo requieren. De esta manera, la regulación social policial incluye finalidades susceptibles de responder a lógicas diferentes, no por ello contradictorias, para responder a necesidades distintas. Como instrumento del poder que le asigna su misión y funciones, es un servicio público visible que debería ser accesible al requerimiento de todos, y, también, un cuerpo profesional con intereses y problemas propios.

La policía hace parte entonces de los controles sociales organizados e institucionalizados relativos a las presiones sociales externas que conducen a las personas a actuar de acuerdo con las normas establecidas. Es necesaria, como se constata por la fuerte demanda social, que tiene expectativas heterogéneas y no siempre convergentes y que deposita sobre ella grandes esperanzas, urgentes y concretas. Esa necesidad debe ser un factor que favorezca la colaboración ciudadana con un ejercicio de la función policial que limite el uso de la fuerza, lo cual requiere de condiciones como que la idea de policía que tenga la comunidad corresponda a la existente.

La policía es, por naturaleza, la guardiana de una determinada concepción social y política, modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad. En este punto radica una de las principales ambigüedades de la profesión: ella detenta el monopolio del uso de la fuerza, lo cual determina sus funciones represivas, siendo este aspecto el más problemático a ojos de la ciudadanía.

A esto se suma que es soberana en sus decisiones, en especial porque decide sobre situaciones excepcionales, siendo suya la facultad de definir las como tales y de determinar si empleará la fuerza y con qué intensidad. Estas decisiones, sin ser arbitrarias, deben concluir una vez que alcancen el fin propuesto

(cuando el orden se ha restablecido, se ha detenido al delincuente, etcétera), pero también es decisión de la policía terminar o suspender la aplicación de la fuerza en cada caso, según motivaciones que están cubiertas por un derecho excepcional, el derecho policial. De esta forma, las normas que regulan su función habilitan a los policías para hacer uso de la fuerza y establecen también las fronteras de ese uso, señalando las condiciones para que sea legítimo.

En el espacio social específico, la determinación policial tiene el carácter de soberana: el agente decide sobre una situación de excepción, mediante determinaciones que buscan poner orden y reinstaurar una situación normal, en lo cual radica la esencia de la soberanía del Estado, delegada en gran parte en la institución. Que la policía sea la instancia a la cual el Estado ha entregado el uso de la fuerza para imponer la ley tiene implicaciones según las cuales más importante que el uso de la coerción es la amenaza de su utilización. La expectativa del uso de la fuerza opera entonces como medida de regulación. Sin embargo, cuando esa expectativa es baja, debido a la percepción que tenga la población sobre la ineficiencia de la policía, surge el riesgo de que se tome la justicia por mano propia, lo que supone un ejercicio violento o tumultuario de ella, práctica que no corresponde al Estado social de derecho y que pone en riesgo grave su legitimidad, ya que la justicia solo es aceptable cuando proviene de los espacios jurisdiccionales establecidos y legítimos.

Ahora bien, los policías también tienen expectativas respecto del sistema de justicia: si este no asegura el castigo que los agentes creen que los delincuentes merecen, estos también podrían intentar ejercerla sumariamente, forma de ejercicio del poder que les ha delegado el Estado nociva para todos los involucrados y que cuestiona a los gobiernos y a la calidad de las democracias.

El principio, fundamental en una democracia, de apego irrestricto al Estado de derecho, puede generar cierto rechazo en los policías que consideran que adherir a la idea y a los límites de los derechos humanos es muy restrictivo para su labor. Además, son frecuentes las quejas en cuanto a que la justicia penal no es lo suficientemente severa para procesar a los delincuentes tal como ellos y las víctimas lo esperan. También son recurrentes los reclamos de quienes ven y experimentan el uso excesivo de la fuerza y la intimidación, especialmente en grupos o barrios estigmatizados como foco de delincuencia. A esto se suman los cuestionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales frente a las instituciones que no respetan el Estado de derecho y los derechos humanos.

La función policial se mueve, además, entre dos modos de ejercicio: servir a los objetivos políticos y, también, a los objetivos sociales, ambos indisociables y en interacción. Una policía que cumpla su función por fuertes motivaciones políticas (concentrada en asegurar las instituciones políticas) y débiles motivaciones sociales, es autoritaria. Una de carácter comunitario es aquella cuyo funcionamiento y organización están orientadas, primordialmente, a asegurar y proteger a las personas y sus bienes, y a responder a las expectativas sociales, haciendo énfasis en la asociación y el consenso.

Para influir en el funcionamiento político de la sociedad, la policía no solo dispone del monopolio del uso de la fuerza. En razón de su misión y sus funciones, sirve de intermediaria entre el sistema político y el entorno social, de los que recoge informaciones que luego transmite entre ambos, articulando así sus relaciones, una de las razones de la trascendencia de su actividad. Al ser una institución que por su función está en contacto permanente con la ciudadanía, es uno de los aparatos administrativos mejor informados sobre lo que sucede en la sociedad y sobre las demandas sociales, convirtiéndose así en uno de los canales de información del sistema político para saber qué pasa en los distintos ámbitos sociales. Su injerencia en este sentido variará dependiendo del tipo de sistema político en el que esté: autoritario o democrático. Teniendo tanta información a su disposición, puede filtrarla, voluntaria o involuntariamente, e incidir sobre la intensidad y oportunidad de las respuestas del poder político. Al disponer de esta capacidad, puede influir en la regulación u ordenamiento que las autoridades hagan de las demandas provenientes del entorno social.

Como la policía juega un rol en la socialización política de los individuos, es más importante aún contar con información válida sobre su gestión y los resultados de la misma. Por ello es necesario introducir elementos para controlar el uso que haga de su poder discrecional en aquellos ámbitos de decisión individual que la ley por ser general no alcanza a regular.

2. Una institución desmilitarizada

Desmilitarizarla implica reformular sus bases simbólicas y orgánico-funcionales, concibiéndola como institución civil armada.

En países de la región como Chile, por ejemplo, las primeras instituciones policiales se desprendieron de las organizaciones castrenses y, durante décadas, estuvieron dirigidas por oficiales superiores de las fuerzas armadas, en particular del ejército. Este manejo militar de una institución de orden civil trajo aparejada la militarización organizativa y funcional de la policía, que, en vez de civil y ciudadana, se fue conformando como guardiana del orden político y como organización, más sensible a las orientaciones e intereses de los gobiernos y de sus cúpulas que a los dictados de la ley y a la protección ciudadana.

A consecuencia de este proceso histórico, las estructuras de mando, la organización y funcionamiento, los regímenes profesionales, los sistemas de formación y capacitación y los sistemas de control adquirieron una impronta castrense, lo que contribuyó, además, a conformar una cultura institucional muy militarizada, vigente aún en la mayoría de los cuerpos policiales de América Latina.

La militarización doctrinaria, funcional y orgánica de la policía es un gran obstáculo para conformar instituciones adecuadas para prevenir y conjurar el delito y para la investigación criminal. Implica también la interpretación de la labor policial como un conjunto de intervenciones reactivas a amenazas que se deben conjurar desde una perspectiva bélica, de ocupación territorial y de

acción letal. Desde el punto de vista orgánico configuran organizaciones muy rígidas, burocratizadas y disfuncionales a la adaptabilidad estratégica, táctica y operacional que hoy requiere la policía.

En este marco, la desmilitarización de la policía supone:

- ◆ El cese de toda forma de dependencia orgánica, funcional y doctrinal en relación con las fuerzas armadas y, en consecuencia, su dependencia orgánica y funcional del organismo gubernamental civil responsable de la gestión de la seguridad pública.
- ◆ La desmilitarización de las estructuras de mando, las modalidades de policiamiento preventivo y complejo, de los regímenes profesionales, de los sistemas de formación y de los mecanismos de control policial¹.

Cuando sea el caso, se debe iniciar un proceso para abandonar la mentalidad militar dentro de la policía y estimular la creación de una cultura institucional propiamente policial, combatiendo la corrupción y la impunidad interna, uno de los factores que ha contribuido a debilitar su actuación y a deteriorar su imagen ante la población.

Es indispensable debatir y definir con claridad en qué circunstancias podría el ejército apoyar a la seguridad interior, en particular si se considera la capacidad de armamento ofensivo, organización, logística y movilidad que poseen actualmente el crimen organizado y la narcoactividad. Si bien la emergencia de una amenaza interna de carácter militar obliga en ocasiones a los Estados a formar fuerzas policiales especiales con capacidad de reacción militar y a utilizar al ejército contra ciertas actividades, los casos, las facultades y los procedimientos deben ser completamente claros, y estos operativos estarán siempre al mando de las instituciones civiles responsables de la seguridad pública.

3. Pública, civilista y no política

El carácter público de la policía demanda autonomía frente a presiones, intereses y agendas de cualquier naturaleza, para garantizar su vocación como cuerpo profesional que presta un servicio público y evitar su conversión en instrumento de intereses ajenos a su misión fundamental. Su carácter civil determina que las funciones policiales estén claramente definidas dentro del ámbito de la seguridad pública, de acuerdo con lo establecido por la ley. La institución debe ser por tanto un organismo público políticamente neutro, que

1 Ello no excluye la posibilidad de que se fortalezcan los cuerpos policiales militarizados o las fuerzas policiales intermedias con organización y despliegue militar, como la Gendarmería Nacional en Argentina o los Carabineros de Chile, para enfrentar problemáticas como el accionar de grupos políticos ilegales u organizaciones delictivas (de contrabandistas o narcotraficantes, por ejemplo) con capacidad de ocupación territorial o de control de regiones o sectores sociales, o con despliegue y operatividad militar. Frente a tales desafíos, tan frecuentes en la región, el fortalecimiento de cuerpos policiales intermedios sería un notable avance institucional para robustecer el sistema de seguridad pública y haría menos factible que las fuerzas armadas se ocuparan de esas labores policiales.

cumpla las leyes, las normas y los reglamentos vigentes, y reacio a las manipulaciones políticas de parte de los gobernantes o funcionarios de turno.

Por su conformación histórica como institución estatal concentrada en mayor o menor grado en el control político y social, en algunos países de América Latina la policía ha sido una institución muy politizada que ha estado dirigida, extraoficial y subterráneamente, por autoridades políticas sin facultades de dirección policial, que han incidido mucho sobre los ascensos, destinos y ocupación de los cargos y que incluso han formulado lineamientos y directivas en materia de seguridad.

Legisladores, alcaldes y dirigentes políticos influyen, presionan y mandan, más o menos en la sombra, a jefes policiales e integrantes de la institución, y hasta deciden acciones y operaciones concretas, al amparo de la protección política informal que le garantizan a sus referentes policiales. Manejo informal de la policía que implica la protección y el encubrimiento de mandos y cuadros corruptos que amparan redes delictivas mediante las cuales se generan cuantiosos fondos ilegales. Supone también disponer de medios policiales para desarrollar acciones encubiertas tendientes a dirimir pujas con adversarios políticos o contiendas electorales, manipulación política favorecida por el desinterés de la clase política en relación con la seguridad pública y la ausencia de políticas integrales en el ramo.

En este marco, la despolitización de la policía implica:

- ◆ El cese de toda forma de manipulación y utilización política o de dirección extrainstitucional o informal de parte de gobiernos de turno, parlamentarios, autoridades judiciales o locales, o sectores políticos y sociales con intereses particulares.
- ◆ La neutralidad política de la policía.
- ◆ La sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático y, en ese marco, a las autoridades civiles responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública.

Preceptos fundamentales de la profesión policial en un ordenamiento institucional democrático que deben traducirse en leyes y reglamentos y formar parte de los parámetros centrales en la formación de base y en la capacitación y especialización de los policías.

Toda reforma policial implica un proceso complejo de reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional, asentado en un conjunto de cambios institucionales en cinco dimensiones fundamentales: 1) las funciones de la institución policial y de su trabajo; 2) su organización; 3) la profesión policial; 4) su educación; y 5) el control policial.

En ese marco, debe considerarse ciertos elementos fundamentales para el buen funcionamiento de la institución, razón por la cual sus lineamientos permanentes de actuación requieren: 1) fortalecer el carácter público y civilista de la policía; 2) aclarar sus funciones; 3) evitar la burocratización; 4) mejorar la formación y capacidades de su personal; 5) contar con equipamiento adecuado

según las funciones que ha de cumplir; y 6) estar cerca a los problemas de los ciudadanos.

Además, para que funcionen, las reformas policiales han de diseñarse de acuerdo con el diagnóstico de la sociedad en la que se vayan a hacer, tomando en consideración los orígenes, la naturaleza y las características de sus estructuras de seguridad y justicia. Adicionalmente, para que sean integrales y verdaderamente efectivas, deben trabajar en tres frentes fundamentales:

1. Diseñar y poner en ejecución un modelo policial preventivo implementado mediante la creación de policías comunitarias, a cargo de las tareas policiales de prevención de la violencia y el delito; apoyo a la prevención para facilitar la reinserción y la no reincidencia; y atención para la niñez y adolescencia en riesgo y en conflicto con la ley.
2. Diseñar y poner en ejecución un modelo policial especializado en investigación criminal, que garantice su eficiencia mediante la articulación de instituciones y procesos, a fin de fortalecer la búsqueda de pruebas científicas y colaborar con la administración de justicia y el sistema carcelario, además de apoyar el combate al crimen organizado, la narcoactividad y la delincuencia común, lo que exigirá la existencia de unidades específicas de investigación y de servicios de inteligencia criminal.
3. Diseñar y poner en ejecución fuerzas policiales especiales capaces de combatir la narcoactividad y el crimen organizado, para lo cual se deberá considerar la necesidad de apelar a la formación y entrenamiento militar de los cuerpos policiales asignados, garantizando su estricta sujeción a la ley, al respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y a la autoridades civiles legítimamente establecidas.

Los programas de formación de nuevas generaciones de agentes, oficiales y mandos policiales deben tener un enfoque civil y considerar procesos de formación especializados que establezcan claramente las diferencias entre la policía y las fuerzas armadas, en términos de su carácter institucional, funciones, relaciones con los civiles y compromiso con el respeto por los derechos humanos.

Las nuevas instituciones policiales serán eficientes y eficaces en cumplir y hacer cumplir con la ley, y brindar seguridad a la ciudadanía, lo que contribuirá a evitar la proliferación de policías privadas, escasamente controladas, que prestan servicios de seguridad a las clases y sectores sociales que pueden sufragarlos, lo cual es también una forma de exclusión social. Así, además, la población no considerará necesarias a las fuerzas armadas para solucionar sus problemas ni pedirá su presencia en las calles, como lo hace hoy en día, por cuanto los cuerpos policiales serán suficientes para combatir la violencia y la delincuencia.

4. Con claridad en sus funciones

Entre las funciones policiales destacan la prevención policial y la investigación criminal. Existen además tareas especiales que deben ser atendidas por

fuerzas entrenadas para ello. Por tanto, la estructura institucional ha de ser clara en cuanto al cumplimiento de cada función y los perfiles adecuados para desempeñarlas, e incluir instancias de coordinación entre ellas. Esto ayudará a lograr mejores niveles de comprensión entre los miembros de la institución policial y entre ellos y la población.

Las funciones policiales estarán claramente definidas y serán respetadas dentro del ámbito de la seguridad interna, dejando a los militares adscritos al ámbito de la seguridad externa. Como se dijo, de presentarse una amenaza a la seguridad interna² que objetivamente supere las capacidades de reacción de las fuerzas de seguridad civiles, el Estado podría acudir al recurso de ordenar la movilización de fuerzas policiales especializadas para contenerla, asegurando que su actuación esté bajo el control y la conducción de las autoridades responsables de la seguridad civil.

Debe evitarse en lo posible que los cuerpos policiales asuman funciones ajenas a las ya indicadas. Por tanto, es indispensable acordar modalidades de protección física de las legaciones diplomáticas ajenas a la protección policial; asegurar que la prestación de seguridad a funcionarios públicos y extranjeros que visitan el país no incida en el debilitamiento del cuerpo policial, acudiendo también a otras modalidades de protección; y diseñar programas de capacitación en seguridad penitenciaria específicos para los recursos humanos destinados a funciones de seguridad en los centros carcelarios.

5. Con un modelo y estructura orgánica apropiados

El diseño y desarrollo de cualquier nuevo modelo policial requiere, 1) considerar una estructura organizativa en correspondencia con sus funciones básicas; 2) incorporar elementos de gestión que definan sus funciones, mecanismos de coordinación interinstitucional, procesos y procedimientos e indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia del accionar policial; 3) garantizar la formación del cuerpo técnico responsable de su conducción; y 4) definir su desarrollo organizacional a partir del principio de versatilidad y dinamismo, superando la visión imperante de una estructura rígida.

Todos los modelos policiales deben ser compatibles en su misión, funciones y estructura, dado que no toda estructura o sistema facilita el cumplimiento de las funciones ni se ajusta al modelo policial por desarrollar. Una policía enfocada al servicio de la comunidad, a la solución de problemas desde el nivel local y al respeto a los derechos humanos, requiere estructuras, equipamiento y personal que faciliten esa función, y procesos que sean compatibles.

2

Aunque esto ya está asegurado por los marcos jurídicos internos, el problema es que muchos de ellos diluyen la frontera entre estas amenazas específicas (desastres naturales, por ejemplo) y otras que son propias de la función policial, pero donde la precariedad de la policía ha llevado a sumar a las fuerzas armadas.

El despliegue territorial se debería adecuar en correspondencia con la división político-administrativa del país, hacer más horizontal su jerarquía para facilitar la solución local de los problemas y evitar la proliferación de especialidades que lleven a la fragmentación de la estructura orgánica, para concentrarse en el funcionamiento sistémico.

Establecer una estructura orgánica para atender una función fragmenta y dificulta el logro de la misión, pues implica crear muchos departamentos especializados, divisiones, direcciones y subdirecciones, que rápidamente se convierten en *islas* centradas en tareas que no siempre encajan con sus funciones y que por ello no dan resultados. La proliferación de estructuras organizativas para responder a situaciones de crisis o a demandas particulares es un defecto común en los órganos de la seguridad pública, ante el incremento de la violencia delictiva, la percepción de inseguridad y las nuevas y variadas formas de la delincuencia. Cada una de estas estructuras se organiza y actúa sin relación con las otras, sin integrarse como sistema para lograr los fines establecidos.

Entonces, *más que crear estructuras hay que crear mecanismos que articulen procesos*, simplificar, eliminar aquello que no genera valor agregado al producto final. Es indispensable determinar qué partes de la organización tienen que ver con el funcionamiento de determinado proceso y cómo deben integrarse e interrelacionarse para que cada una contribuya al logro de los resultados buscados.

Uno de los retos consistiría, por ejemplo, en vincular la investigación con la prevención, para hacer que el patrullaje policial o el despliegue territorial funcionen como un servicio inteligente. En muchos casos ese servicio es una presencia policial ciega, desinformada y, por tanto, errática.

6. Formada y capacitada adecuadamente

Diseñar nuevos modelos policiales implica definir una nueva carrera policial, que busque cambiar la cultura en la dirección y el funcionamiento institucional, a fin de que los cambios organizativos y estructurales se lleven a buen término. Para ello lo primero es evaluar la carrera actual, su rendimiento funcional y sus jerarquías, para simplificarla racionalmente, ajustarla al despliegue territorial y al crecimiento sostenible de la fuerza, y aprobar las bases legales necesarias para regularla y generar el recurso humano necesario.

Es conveniente contar con una institución centralizada, responsable de supervisar en los niveles descentralizados el diseño y la enseñanza de los programas de formación, profesionalización y especialización del recurso humano destinado a las diversas labores policiales. Mediante la dirección y coordinación de las instituciones de enseñanza policial del Estado, el ente rector que se cree para tal fin³ regulará los requisitos para los ascensos y para la participa-

3 | En Guatemala es, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INEES), adscrito al Consejo Nacional de Seguridad.

ción en cursos de especialización o de ascenso según procesos de selección por méritos y de evaluación de la hoja de servicio.

Se deberá contar con un proceso de formación policial permanente, que establezca los perfiles y criterios de selección, formación, capacitación permanente, sanción y promoción de los integrantes de la institución policial, cubriendo los niveles básicos, de especialización y de formación de mandos medios y superiores.

Este proceso se estructurará considerando: 1) el nivel táctico de entrenamiento básico, que formaría a los agentes con educación media; 2) el nivel operacional de entrenamiento avanzado, para oficiales de carrera, cuya preparación les permitiría asumir los mandos operativos, estratégicos y tácticos de la institución; y 3) el nivel estratégico de gestión policial especializada, que correspondería a la formación en el campo de especialidades, en tanto componente de la carrera policial que regularía el mejoramiento de la escala salarial de acuerdo con grado, cargo, especialización y rendimiento según la hoja de servicio.

En los tres niveles el pensum de estudios debe incluir la actualización de los candidatos en materia de derechos humanos y avances en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Será necesario contar además con los mecanismos de control que permitan asegurar el cumplimiento efectivo de las etapas de la carrera policial: selección, formación, destinos, actualización, desempeño según hoja de servicios, ascensos, promociones y retiro.

El trabajo en equipo, parte del proceso de aprendizaje en las academias de policía, tiene efectos positivos en el proceso de formación del recurso humano. A lo que contribuye también diseñar e implementar el reglamento de organización y funciones, con un enfoque sistémico, e integrar la planificación estratégica y la toma de decisiones colectiva, mediante consejos en distintos niveles, para fomentar el trabajo en equipo.

Todo nuevo modelo policial implica una visión a corto, mediano y largo plazo, que considere la profesionalización de los agentes a través de su paso progresivo por los tres niveles indicados. Ello puede lograrse mediante convenios con centros universitarios y academias policiales del exterior, y llevará a que el proceso académico de formación policial sea gradual, en estudios de pregrado (diplomados técnicos y licenciaturas) y posgrado (maestrías y doctorados).

La educación policial por medio de una carrera ha de ser entonces una de las prioridades en la política de seguridad del Estado, de lo que se deriva el compromiso de garantizar el presupuesto para un programa de este tipo, que deberá contar con equipo docente especializado, nacional y extranjero, e identificar y estimular la participación del mayor número posible de candidatos que llenen los requisitos de admisión. Especial importancia tienen dos factores: 1) que la selección de los aspirantes se haga con base en un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos, antecedentes académicos y profesionales; y 2) la suscripción de convenios con universidades y academias policiales,

sobre la base de un pensum diseñado, ejecutado y evaluado conjuntamente entre la institución responsable de supervisar la carrera policial y las autoridades universitarias y policiales correspondientes. La formación en especialidades demanda presupuesto permanente y suficiente para este rubro, docentes especializados y garantizar que los egresados sean asignados en los cargos o áreas para las que se capacitaron.

Por último, en cuanto a la doctrina policial, esta encierra la teoría policial respecto de las proposiciones fundamentales de la organización, de sus metas, objetivos, filosofía, misión y modo de alcanzarlos, y señala el tipo de personas que se precisan para cumplir con la misión y las funciones, al establecer sus obligaciones desde el punto de vista moral y funcional. Las variaciones en la doctrina institucional llevan al cambio en los valores del modelo policial en cuestión y en la definición del perfil policial.

7. Bien equipada

Además de garantizar el presupuesto necesario, se requiere evaluar de modo permanente la calidad del gasto en equipamiento y establecer la necesidad y conveniencia de su adquisición, mediante indicadores coherentes con los objetivos y las metas de la agenda de seguridad correspondiente, de la que se derivarán, precisamente, los requerimientos técnicos y de equipamiento.

Deberán crearse entonces mecanismos mixtos al más alto nivel policial y ministerial para: 1) determinar la cantidad y calidad del equipo requerido; 2) desconcentrar su ejecución y servicios territoriales; 3) cumplir estrictamente lo establecido en la ley al respecto; y 4) mantener controles internos y externos sobre los procesos de compra y asignación.

El criterio rector es que las fuerzas policiales se equiparán de acuerdo con las funciones que les sean asignadas, teniendo en cuenta, por ejemplo, que cuando se trata de enfrentar y combatir el crimen organizado este puede contar con mejor armamento y medios de comunicación y movilización que la propia fuerza pública.

8. Cercana a los gobiernos locales

Por razones operativas es recomendable que los nuevos modelos policiales sean descentralizados, para lo cual es indispensable transferir potestades y recursos a lo local, mediante un proceso paulatino de coordinación con sus autoridades, a fin de alimentar procesos locales de decisión.

La descentralización facilitaría la participación local y la solución de problemas desde el municipio, involucrando y dando capacidad de decisión a sus autoridades, y demandará en consecuencia reformas legales en materia de facultades y atribuciones a los municipios, con respecto a los cuerpos policiales y, también, al proceso de formulación de la política de seguridad ciudadana.

En este contexto es conveniente dinamizar, como eje de acción, la construcción coordinada y participativa de la agenda de seguridad local, así como

la definición y asignación de recursos. Por otro lado, entre las políticas macro, de arriba hacia abajo, y las micro, de lo local hacia arriba, debe haber una relación constante, para que se integren y se adecuen a las demandas locales. Con base en esto se reorganizarán el despliegue policial territorial y los servicios según las problemáticas locales.

Los procesos de descentralización establecen bases normativas que facultan a las policías locales para funciones como el control del tránsito, la vigilancia en mercados, la protección de turistas y la vigilancia en tramos de carreteras, caminos y fronteras, entre otras. Estas funciones habrán de coordinarse con las autoridades centrales de la policía, para evitar que esa autonomía relativa lleve a la emergencia de conflictos de jurisdicción.

Por tanto, los gobiernos locales, al coordinar los actores que participan en este tipo de iniciativas y en las intervenciones que previenen la violencia y la delincuencia, deben acatar la legislación que regula las funciones policiales autónomas que asuman, y actuar en coordinación con las iniciativas de la policía nacional en el territorio local.

Las acciones policiales vinculadas con los gobiernos locales incluyen: 1) asistencia en casos de emergencia; 2) control de espacios públicos; 3) seguridad en actos públicos; 4) cumplimiento de las reglas de tránsito; 5) cumplimiento de los reglamentos municipales; y 6) control del comercio ilegal, entre otros.

El nivel central y los gobiernos locales asumirán tres retos: 1) garantizar la capacitación del personal municipal, a fin de que los funcionarios de las diversas áreas reconozcan su rol en la prevención de la violencia y la delincuencia; 2) coordinar con la institución policial nacional para que las acciones desarrolladas localmente tengan mayor impacto y se reconozca al gobierno municipal como eje de la política preventiva local; y 3) definir la agenda local de seguridad en el marco de una estrategia para mejorar la calidad de vida de los habitantes, enfatizando en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Todo esto estará acompañado de un consenso entre los gobiernos locales y el nacional, respecto a la necesidad de financiar estas iniciativas desarrollando mecanismos de coordinación interinstitucional y de evaluación, y estructuras públicas para apoyarlos. La mayoría de las buenas prácticas desarrolladas en este campo en países industrializados han partido de un apoyo gubernamental decidido que permite su sostenibilidad en el tiempo (Dammert y Paulsen (eds.), 2005; Dammert y Bailey (coords.), 2005). Es vital avanzar hacia mecanismos de financiamiento asociativo entre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, alianzas público-privadas, incorporar estos principios a la doctrina policial, y ofrecer capacitación sobre estrategias de aproximación y relación comunitaria.

9. Próxima a la comunidad

Es necesario establecer y consolidar las relaciones entre la institución y las comunidades, mediante una labor respetuosa y eficiente de los cuerpos policiales. Un concepto eje en esta materia es la legitimidad y confianza que la

ciudadanía le reconoce a la policía, mediante la construcción de confianza que la lleve a demandar información o ayuda y a presentar las denuncias sobre asuntos que lo ameriten. La colaboración social, individual y organizada, como mecanismo de participación en el sistema de control del Estado, es mayor cuando se pueden prever los resultados de la denuncia o la petición de ayuda a la policía, por factores como el conocimiento positivo, directo e indirecto, de experiencias previas.

Para que haya confianza entre la policía y los ciudadanos la conducta policial debe ser tal que la sociedad vea disminuir los delitos y la violencia, así como la participación en situaciones de corrupción. Recuperar la confianza ciudadana requerirá, en muchos casos, de una reforma profunda de las instituciones policiales, que incluya el fortalecimiento de los lazos con la comunidad y la transformación del área de las actividades complejas.

La opción por el cambio de modelo al de policía comunitaria implica también cambios en la concepción del rol de la policía en la sociedad y se debe expresar en una estrategia de formación coherente. Así, los cambios serán cualitativos y relacionados con la doctrina y la visión, y aunque la misión puede permanecer, en lo central serán distintas las estrategias y los énfasis para su logro. Los cambios estructurales, orgánicos y funcionales se relacionan con las nuevas estrategias que demanda la reforma, pero siempre requieren de un cambio en lo doctrinario.

Uno de los mayores desafíos en la región es introducir el modelo comunitario o de proximidad en la función preventiva, partiendo de programas piloto que cumplan con las características de dicho modelo, y que deben ser monitoreados para hacerles los ajustes necesarios durante el proceso.

El modelo organizacional policial ha vivido numerosos cambios en los últimos años, y uno de los más importantes ha sido el advenimiento de la policía comunitaria (de proximidad, de resolución de problemas), donde el acento se ha puesto en la cercanía y asociación con la comunidad, con la finalidad de resolver los problemas del entorno, reorientando la toma de decisiones en agentes intermedios y en los policías de terreno (véanse en el Anexo 3 las experiencias chilena, “¿Hacia un modelo de integración policía-comunidad? El caso de Carabineros de Chile”; y colombiana, “La reforma policial en Colombia”).

10. Con controles internos y externos

Independiente de la complejidad del sistema de control, se trata de vigilar a quien vigila, y, también, de una cuestión política, relacionada con la voluntad y el liderazgo civil. Por ello, la reforma policial debe perfeccionar los sistemas de vigilancia y control, externos e internos, y contar con un régimen disciplinario eficiente y efectivo, acompañado de estrategias de planificación del trabajo y control del uso ético de la discrecionalidad.

El control del trabajo policial es importante en cualquier reforma. Pero para que en la institución sea real, es necesario que los mecanismos de vigilancia y

control funcionen, manteniendo vigente el valor simbólico de la norma, lo que se concreta en las sanciones ante su incumplimiento.

Cambios que implica el tránsito hacia una policía comunitaria

Policía tradicional	Policía comunitaria
Centrada en la aplicación de la ley y control y represión del delito.	Centrada en el delito, desorden y calidad de vida: solución problemas.
Eminentemente reactivas.	Proactiva.
Medidas de éxito: detenciones y delitos.	Mediadas de éxito: delitos, llamadas recibidas y respondidas positivamente, reducción del temor, uso de los lugares públicos.
Aislada de la comunidad: cultura policial dirigida al interior de la organización.	Abierta, asociada con la comunidad.
Mando y control centralizado.	Descentralizado y en colaboración con la comunidad.
Baja relación con otras agencias.	Participativa e integrada.

Fuente: elaboración de Patricia Arias.

Evaluación de la policía comunitaria

El modelo comunitario de policía requiere de sus propios indicadores para evaluar objetivamente sus resultados, incluyendo los que tienen que ver con la infraestructura, el equipamiento y el tipo de operaciones.

La descentralización administrativa y la delegación de autoridad y mayor autonomía en los niveles operativos y locales de la policía obligan a tener indicadores locales sobre las relaciones con la comunidad, considerando factores como sexo, edad, nivel socioeconómico y cultural, entre otros, que se pueden agrupar en indicadores de procesos y de resultados. Los primeros referidos a acciones o intervenciones que formen parte de las estrategias de policía comunitaria y permitan monitorear el desarrollo de los programas y alertar a tiempo sobre la necesidad de corregir o reorientar las estrategias. Los de resultados, por su parte, refieren a las consecuencias perdurables de las acciones de la estrategia, mediante indicadores cuantitativos como la denuncia de delitos o el reporte interno de los delitos y la percepción de inseguridad (victimización). Sirven para evaluar *ex post*, empíricamente, las consecuencias de las acciones policiales, si son o no eficaces como política pública. Ambos tipos de indicadores son parte de una cadena de medios, acciones y objetivos y se representarán en forma numérica y porcentual.

Indicadores válidos sobre las relaciones entre la policía y la comunidad, de acceso público, permitirán que la ciudadanía pueda evaluar y retroalimentar a la policía sobre sus relaciones con ella.

3. Funciones especializadas

Los elementos expuestos son válidos para los tres modelos mencionados arriba, que corresponden a las funciones fundamentales que deben desempeñar los cuerpos policiales: la prevención, la investigación criminal y ciertas tareas especiales, como la lucha contra el crimen organizado.

Las funciones de prevención incluyen tareas de patrullaje, control y atención a las demandas ciudadanas; *las de investigación criminal* la recolección y el uso de información sobre las formas de actuación de la delincuencia, el manejo adecuado de la escena del crimen y la custodia de los indicios de prueba, la formación, organización y utilización de bases de datos para la identificación de sospechosos y reincidentes, y la recolección de información que pueda servir de prueba para esclarecer responsabilidades individuales por hechos punibles específicos. Otra es la función de *mediación o gestión policial*, entendida como una mediación no judicial relacionada con conflictos sociales cotidianos que consumen buena parte del tiempo del servicio policial. Dada su importancia dentro del sistema de administración de justicia, el modelo relativo a la investigación criminal merece un desarrollo más detallado.

1. El modelo policial de investigación criminal especializada

A la policía de investigación criminal le corresponde descubrir e investigar los delitos y perseguir a los delincuentes y criminales para encausarlos y asegurar su procesamiento penal. Las unidades de inteligencia policial deben recolectar toda la información criminal, convertirla en inteligencia y trasladarla a las unidades de investigación criminal, para que sirvan de elementos probatorios capaces de sustentar una acusación criminal.

Es necesario establecer y cumplir los controles para que la inteligencia criminal no desarrolle actividades operativas. En todo caso, las unidades de inteligencia deben proporcionar los insumos que ayuden a las operativas (de investigación y reacción) para adelantar acciones como capturas, allanamientos y otras que sean necesarias.

En algunos países de la región es común que la mayoría de los detenidos por la supuesta comisión de delitos menores sean dejados en libertad rápidamente,

debido a la falta de sustento en los partes policiales, en especial por asumir el estado de flagrancia en la comisión de casi todos los delitos, y por la incapacidad de sustentar una acusación adecuada basada en pruebas científicas o testimoniales. Por tanto, los procesos de búsqueda de pruebas científicas deberán fortalecerse, para no depender solo de las testimoniales. Esto exige recursos y capacitación especializada en procesos de investigación criminal.

Ello es otro motivo que muestra lo indispensable de establecer una relación estable y armónica entre la comunidad y la policía, que ayude a fortalecer las etapas iniciales de la investigación criminal. Lo cual contribuirá a dar credibilidad a la recolección de elementos de prueba, indispensables para sustentar una acusación, evitando así que un mal procedimiento policial obstaculice desde el inicio la función acusatoria del ministerio público.

Para el procesamiento adecuado de la escena del crimen, actividad de campo que desarrollará la policía de investigación criminal especializada, debe contarse con todas las garantías, lo cual supone el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas de los policías que cumplen esta función, para superar los problemas que han sido una de las principales causas de una impunidad casi generalizada. El accionar policial ha de contar con buenos productos de inteligencia, tecnología adecuada y relaciones confiables con la comunidad para identificar los problemas.

Para que el sistema de justicia penal no se desborde, es indispensable también utilizar adecuadamente las instituciones procesales que permiten solucionar anticipadamente los procesos ya iniciados. Las partes deben ser orientadas en el uso de los mecanismos de conciliación y cierre, lo que le evitaría al sistema desgastarse en la persecución penal de delitos menores.

Por todo lo anterior, es necesario separar la función de investigación criminal de la de prevención, con énfasis en la profesionalización de los investigadores policiales, mejorar los controles en las tareas de investigación y lograr la coordinación y dirección de la investigación criminal con el ministerio público.

Dado que es inconveniente que el ministerio público cuente con investigadores judiciales, por el riesgo de una policiación de la fiscalía, *es recomendable que un grupo de agentes fiscales se especialice en investigación criminal*, para asignarles la responsabilidad de coordinación y dirección que debe asumir el ministerio público en esta materia, con lo cual serían mayores las posibilidades de garantizar la legalidad en la obtención y validación de los medios de prueba. Así, en la fase preparatoria de la acción penal, la coordinación y dirección adecuada de la investigación para recoger elementos de prueba permitiría sustentar la acusación, al cumplir con los requisitos legales en todas sus fases: reconocimiento, reconstrucción, inspección y peritaje.

Sería necesario entonces: 1) que un grupo de agentes fiscales del ministerio público se especialice en métodos y técnicas de investigación criminal; 2) que los agentes fiscales comprendan que deben asumir la dirección funcional de la

investigación criminal; 3) que la función operativa de la investigación la cumpla exclusivamente una policía de investigación criminal especializada¹; y 4) que esta policía cumpla las instrucciones que le imparta el agente fiscal responsable de la conducción de la investigación criminal.

La investigación criminal, considerada en algunos casos la viga maestra del esfuerzo del Estado para estructurar el sistema de administración de justicia penal, demanda diseñar, poner en ejecución y fortalecer *un programa especializado de inteligencia e investigación criminal* que permita: 1) penetrar los sistemas de poder criminal; 2) estudiar sus lógicas operativas y territoriales; 3) identificar sus modalidades de funcionamiento y a sus colaboradores; 4) conocer sus soportes dentro de las estructuras económicas, sociales y políticas; 5) medir sus alcances; y 6) diseñar e implementar un sistema de controles democráticos, internos y externos, aplicables al funcionamiento del programa.

Lo anterior deberá apoyar y hacer parte de la formulación y puesta en ejecución de la política del Estado contra el crimen, que incluya una política de persecución criminal que permita articular interinstitucionalmente las siguientes acciones: 1) mejorar los controles externos e internos a fin de verificar que el trabajo de investigación criminal se realiza adecuada y coordinadamente; 2) establecer mecanismos de evaluación y control de calidad; 3) acordar las coordinaciones y capacitaciones interinstitucionales necesarias; 4) articular canales permanentes y flexibles de comunicación; 5) reglamentar el alcance de la actuación de la policía de investigación criminal especializada y el rol de la fiscalía, en especial los procedimientos y protocolos de investigación y de la conducción funcional por parte del ministerio público; 6) mantener un registro actualizado de los agentes y oficiales que hayan prestado servicio en los cuerpos de seguridad del Estado y que hayan causado baja por depuración o por haber incurrido en ilícitos penales; y 7) mantener actualizado un registro de huellas balísticas de todas las armas utilizadas por las fuerzas de seguridad, instituciones autónomas y organismos del Estado.

Respecto a la articulación de un programa especializado de inteligencia² e investigación criminal, existen opiniones encontradas en relación con su ubicación y su estructura orgánica. Algunos opinan que no debe estar en el organismo judicial; otros proponen que funcione dentro del ministerio público; y otros más sugieren que se ubique en el organismo ejecutivo; existen-

1 | Para mayor información sobre esta propuesta, véase Javier Monterroso Castillo. 2008. *Investigación criminal, estudio comparativo y propuesta de un modelo de policía de investigación en Guatemala*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Guatemala.

2 | Agregamos a esta propuesta la función de *inteligencia* para dar inicio a un debate que permita establecer el camino adecuado para vincular la función de inteligencia con la de investigación criminal, guardando las distancias legales correspondientes; esto podría darse mediante coordinaciones entre las autoridades de los organismos de seguridad y las de las agencias de inteligencia (militar, civil y estratégica) o directamente hacia el sistema de inteligencia, cuando exista.

do también la propuesta de que se trate de un ente de investigación criminal autónomo. La decisión al respecto dependerá del análisis de las necesidades específicas en cada contexto.

2. Las fuerzas policiales especiales

Es necesario crear también *un nivel estratégico de gestión policial especializada* que correspondería a la formación policial en el campo de especialidades, destinadas al combate de la narcoactividad y del crimen organizado. Se trataría de unidades de reacción que se articularían con las demás instancias del sistema, para asegurar que toda la institución policial cumpla con su función y su misión. Para ello deberán mantener canales de comunicación y reciprocidad con la policía de prevención, la de investigación criminal especializada y con la instancia a cargo de la inteligencia policial. La actuación de este nivel contaría con un mecanismo que garantice los procesos de interrelación e integración con el resto del cuerpo policial, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de cada cual.

Conviene insistir en que uno de los retos es cómo vincular estas fuerzas especiales con la investigación, la inteligencia y la prevención, dentro de una estructura organizativa que esté en correspondencia con sus funciones básicas y privilegie el principio de versatilidad y dinamismo, superando la tentación de convertirla en una estructura rígida.

3. Policiamiento focalizado e inteligencia criminal

El policiamiento focalizado es una modalidad de trabajo policial asentada en las intervenciones preventivas, conjurativas e investigativas para conocer y tratar los problemas delictivos³ en un área específica. Ello conduce a estructurar la organización y el funcionamiento policial para que prevenga, evite y enfrente los problemas delictivos, y lleva a planificar las actividades policiales respectivas estableciendo una relación equilibrada, proporcionada y razonable entre el tipo de delito y la forma, metodología e intensidad de la actuación policial específica, racionalizando así los recursos logísticos, operacionales y humanos.

Este policiamiento requiere de un esfuerzo institucional destinado a elaborar y actualizar permanentemente la situación de la violencia y el delito en las jurisdicciones respectivas, para comprender, prevenir, conjurar e investigar, en términos tácticos y estratégicos, los hechos y las actividades delictivas. Ello implica, por cierto, estar estudiando y analizando regularmente los problemas

3

Problema delictivo: grupo de incidentes o eventos criminales de similar naturaleza y modalidad (por ejemplo, robos, hurtos, secuestros, asaltos, lesiones, homicidios, etcétera), que conlleva e impone la intervención policial para prevenirlos, conjurarlos o investigarlos.

criminales, sus formas de manifestación, frecuencia, lugar de comisión, víctimas, horarios, autores y protagonistas, así como los modos de la actuación policial frente a eventos específicos o tipos de problema, y el impacto sobre ellos.

Es necesario tener un sistema inteligencia criminal que elabore cuadros de situación apropiados, coyunturales y estratégicos, acerca de las problemáticas delictivas sobre las que deben actuar las unidades operacionales, dando lugar a modalidades efectivas de policiamiento focalizado. La inteligencia policial debe contar con información aportada por informantes de diversa índole, no solo de vinculados a las actividades delictivas. Información que será procesada, analizada y usada por las áreas conformadas para ello, que trabajarán conjuntamente con el sistema operativo, para contribuir a planificar la labor operativa y evaluar el impacto de su labor en las problemáticas criminales.

El desafío es conformar un nuevo sistema de inteligencia criminal orientado a la producción y gestión del conocimiento criminal⁴ sobre los problemas delictivos con incidencia sobre la seguridad pública, para elaborar, planificar y formular las estrategias y directivas operacionales en materia de seguridad preventiva y compleja, generales o específicas, que deban ser implementadas por las unidades y divisiones operacionales de la policía, bajo la dirección funcional del centro o entre rector creado para tal fin. En efecto, la disposición, el despliegue, las formas y los medios de intervención de las diferentes unidades y divisiones operacionales de la policía deben derivar del conocimiento criminal estratégico y táctico elaborado por un departamento de inteligencia criminal adscrito a ese ente.

En este marco, el *sistema policial de inteligencia criminal* debería estructurarse sobre la base de las siguientes funciones y sus componentes:

1. Recoger y generar información criminal durante el desarrollo de sus labores o por requerimiento de las áreas de inteligencia criminal o de planificación y dirección operacional. La recolección y generación y de la información criminal podría estructurarse sobre la base de:
 - La adquisición de la información criminal, expresada en datos, textos, voces o imágenes, que puede provenir de diversas actividades y fuentes públicas o reservadas.
 - La transmisión de esa información por parte de las unidades y divisiones operacionales de la institución al departamento de inteligencia criminal o al área de inteligencia criminal de la unidad regional o departamental de referencia, siempre a través de un medio seguro.

4 Conjunto de conocimientos referidos a los problemas delictivos expresados en dos niveles: 1) el conocimiento o inteligencia criminal estratégica; y 2) el conocimiento o inteligencia criminal táctica. La información criminal, por su parte, es el conjunto de datos, imágenes, relatos o testimonios obtenidos de fuentes públicas o reservadas referidos a un evento o problemática criminal, y cuya generación, recolección, sistematización y análisis permite elaborar un cuadro de situación del conjunto de las problemáticas delictivas. Puede ser de diferente tipo, a saber, 1) la rutinaria; 2) la información sistemática; 3) la requerida; y 4) la relevante.

2. La sistematización y el análisis de la información criminal, proceso mediante el cual el departamento de inteligencia criminal o el área de inteligencia criminal de la unidad regional o departamental, la sistematizan, analizan y difunden. En función de ello, esa sistematización y análisis debería estructurarse sobre la base de:
 - La sistematización: clasificación, ordenamiento y almacenamiento de la información criminal recibida por las unidades y divisiones operacionales de la institución o generada por las áreas especializadas en inteligencia criminal, de acuerdo con las fuentes, el tipo de información y el contenido de la misma y, a partir de ello, asegurando su ordenamiento y almacenamiento por evento o problemática delictiva.
 - El análisis de la información criminal, interrelacionando, evaluando e interpretando el conjunto de la información sistematizada por tipo de problema delictivo. El análisis criminal se basa en información administrativa, táctica, académica, de informes, reportes, tácticos y estratégicos, y de inteligencia.

En resumen, los reportes de inteligencia criminal estratégica, táctica y administrativa deben servir como sustento básico para formular las estrategias y operaciones policiales de seguridad preventiva y compleja. Son pues un insumo fundamental para planificar, ejecutar y evaluar las operaciones policiales, en el marco de una modalidad eficiente de policiamiento focalizado.

Los protocolos con los criterios, parámetros y procedimientos de generación, recolección, sistematización, análisis y difusión de la información criminal serán elaborados, formulados y dictados por la instancia rectora del sistema policial.

La omisión en la transferencia o traslado de la información criminal generada o recolectada, o su transmisión falsa, parcial o sin las medidas de seguridad, constituye falta disciplinaria grave, sin perjuicio de que constituya delito.

4. Condiciones para las reformas policiales

1. Claridad en los objetivos

Antes iniciar el proceso de creación de un modelo policial preventivo es necesario enfatizar en la necesidad de clarificar debidamente los objetivos que se persiguen y, en consecuencia, las funciones del nuevo modelo; en el diseño organizacional, con énfasis en la compatibilidad entre el modelo, la misión, la función, la estructura y los sistemas, al igual que en la idea de que más que crear estructuras hay que crear mecanismos que articulen procesos; y en la importancia de los sistemas de formación y capacitación, en especial en los procesos de formación permanente que consideren el funcionamiento de tres niveles articulados: el táctico de entrenamiento básico; el operacional de entrenamiento avanzado; y el estratégico de gestión policial especializada.

Otro paso fundamental es que los procesos de asignación se conciban como mecanismos de especialización policial. Así mismo, superar las tradiciones autoritarias y las cargas ideológicas que han caracterizado a los cuerpos policiales de la región, y que los procesos de reclutamiento, selección y formación se basen en valores orientados hacia el respeto a los derechos humanos y el combate a la corrupción y la impunidad, cuenten con los fondos indispensables y con la certeza de que los mandos políticos del país apoyarán estos esfuerzos.

Para que el proceso de reforma funcione adecuadamente deben establecerse sistemas de control para quienes aspiren a ingresar a los cuerpos policiales, teniendo en cuenta que los sistemas de educación policial actuales son insuficientes para que la reforma logre cambiar la conducta de los agentes. Tendría que pensarse al respecto en fórmulas para superar las brechas existentes entre los nuevos policías y aquellos con años de servicio, lo que ha determinado que los novatos deban enfrentar a policías profesionales con prácticas de trabajo arraigadas e inclinaciones que ponen en peligro el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de la ley.

2. Voluntad política y compromiso dentro de la institución

Uno de los principales problemas que enfrentará el propósito de lograr una verdadera reforma policial, serán las resistencias internas dentro de las mis-

mas policías a procesos de cambio. Para superar esos obstáculos será indispensable contar con la voluntad política de las autoridades involucradas, real y a largo plazo, no solo retórica y coyuntural. Es conveniente recordar que los procesos de reforma policial implican cambios organizativos, por lo que lo más importante es garantizar procesos, lentos y complejos, que logren un cambio de mentalidad en los agentes y en toda la cadena de mando, en la cultura organizacional y en la sociedad.

Sin desestimar lo complejo de las realidades nacionales y regionales, es claro que la institución policial ocupa una posición estratégica en el proceso de reformas al sector de seguridad y justicia, dado que puede funcionar como disparador de cambios en cascada en las otras instituciones. Además, la reforma debe inscribirse en un esfuerzo mayor de modernización del aparato público, lo cual podría estimular la aceptación al cambio en la institución, al comprender que se está en el marco de un proyecto más amplio, lo que podría reducir las resistencias internas al proceso.

Plantear los propósitos de la reforma policial como parte de procesos de cambio y de mejora continua de la calidad de los servicios contribuiría a evitar la idea de que se está comenzando desde cero. Cualquier reforma será más fácil de ejecutar si su objetivo es alcanzar procesos de profesionalización, permanencia y estabilidad de la institucionalidad civil de la seguridad, buscando que el liderazgo interno y los altos mandos se comprometan con ella.

3. Planeación integral

Dado que la mayoría de las reformas policiales emprendidas en Latinoamérica se plantearon cuando la sociedad manifestó un sentimiento adverso respecto a los cuerpos policiales, acusándolos de corruptos e ineficientes, muchas de sus orientaciones han incluido la reorganización institucional, la depuración de elementos corruptos, la mejora de los sistemas de reclutamiento y formación, así como la inclusión de mecanismos de vigilancia y participación de parte de la sociedad civil. No obstante, puesto que por lo general se han planteado para responder a situaciones coyunturales, no han sido concebidas de manera integral y a largo plazo.

En consecuencia, y como se dijo, antes de empezar otra serie de reformas es necesario reflexionar objetivamente sobre los efectos reales de las políticas públicas represivas de seguridad, reconocer que no existen evidencias de que su aplicación haya reducido significativamente los índices de criminalidad, como tampoco lo ha hecho el endurecimiento o aumento de penas o la tipificación de nuevos delitos. Es necesario también diseñar y ejecutar políticas y estrategias que estimulen el acercamiento paulatino entre los cuerpos de policía y las comunidades, que ayuden a incrementar la confianza hacia la institución, así como la percepción en los agentes de que con su actuación están construyendo entendimientos comunes, elementos propios a una identidad, y un sentimiento de pertenencia dentro de la cultura policial.

4. Condiciones políticas para la reforma

En general, los países latinoamericanos no han contado con estructuras organizativas y funcionarios gubernamentales con aptitudes, competencias y capacidades institucionales suficientes para encarar un proceso de reforma policial integral. Este es el principal desafío en la materia: la construcción y el fortalecimiento de gobernabilidad política en todo lo relativo a la seguridad pública y los asuntos policiales, condición necesaria y fundamental para lograr un proceso exitoso de reconversión y modernización policial.

4.1 Liderazgo

Las autoridades gubernamentales y en particular los políticos y técnicos encargados de dirigir la seguridad pública tienen la responsabilidad exclusiva de definir y formular el modelo de institución policial, de diseñar y llevar a cabo la reforma policial y de determinar los tiempos y ritmos de ese proceso y sus impactos y consecuencias.

Una reforma policial que entrañe un cambio organizacional e ideológico importante necesita del liderazgo político comprometido y a largo plazo de las altas autoridades del gobierno, que deben dirigirla y ponerla en ejecución, y de la sociedad en su conjunto, que debe participar en su diseño, desarrollo, evaluación y control, por tres razones fundamentales. Porque en los sistemas democráticos las autoridades electas y responsables del ejercicio del gobierno son las responsables de decidir cómo, cuándo y de qué manera deben abordarse los conflictos y la problemática delictiva, haciendo uso oportuno, proporcional y controlado del andamiaje institucional que forma parte del sistema de seguridad pública. Por cuanto al proponerse una policía relacionada con la comunidad, sus diversos componentes pueden aportar con ideas, apoyo y seguimiento a la actividad policial. Y tercero, porque la impronta muy conservadora de las cúpulas policiales diluye las posibilidades de procesos integrales de auto reforma. En general, hasta ahora esas cúpulas han propuesto como reforma el aumento indiscriminado de recursos humanos, operacionales y financieros, sin poner en tela de juicio sus pilares doctrinales, organizativos y funcionales, propios del modelo tradicional de policía, u ocultándolos cuando su anacronismo y disfuncionalidad son más visibles. Además, rechazan permanentemente toda iniciativa tendiente a introducir cambios de fondo en sus instituciones, argumentando que, en general, tienden a *destruirlas*.

Median por tanto razones substantivas e instrumentales para que sean las autoridades gubernamentales las que diseñen, dirijan y evalúen la reforma policial. Dicho de otra manera: sin liderazgo político no hay reforma policial.

4.2 Dirección civil

Los gobiernos nacionales son las instancias fundamentales para definir y formular el modelo de institución policial adecuado para cada lugar y época, y para diseñar el tipo de estructura organizativa y funcional policial necesaria,

contando con la participación de la sociedad y de la policía misma. Siendo las autoridades gubernamentales las responsables de diseñar y desarrollar la reconversión y modernización policial, el ejecutivo y el legislativo deberán indicar, establecer y verificar que los tiempos y ritmos de las reformas policiales se cumplan, y llevar a cabo las adecuaciones necesarias durante el proceso. La sociedad en su conjunto lo evaluará, en sus resultados, impactos y consecuencias, dirigida, de nuevo, por el gobierno nacional, mediante una discusión pluralista y objetiva. A lo largo de este proceso, a corto, mediano y largo plazo, quienes lo dirijan y participen en él deberán mantener un diálogo constante con integrantes de todos los niveles jerárquicos de la policía.

El proceso institucional de reforma policial que pretenda reestructurarla administrativa y operativamente solo es posible, repetimos, si su dirección, diseño, ejecución y evaluación están en manos de las autoridades superiores del gobierno, lo cual requiere una amplia capacidad de gestión política derivada de:

- ◆ Una clara y firme voluntad política de conducción institucional de la seguridad pública y, especialmente, del proceso de reforma policial.
- ◆ Conocimientos técnico-profesionales sobre los asuntos de la seguridad pública y, en particular, de los referidos a la reforma institucional en cuestión.
- ◆ Aptitudes operativas e instrumentales para diseñar, implementar y evaluar las políticas y estrategias de reforma policial.

4.3 Estrategia y dispositivo de poder

En tanto procesos complejos de cambios institucionales, las reformas policiales requieren, primero, de una estrategia de poder que busque generar las condiciones y alianzas que hagan viables los cambios deseados, y segundo, de dispositivos institucionales especializados en la gestión de la seguridad pública y, en este caso, en asuntos policiales. Para llevar a cabo cualquier reforma policial se necesita de un equipo reformista con voluntad, capacidad y poder político-institucional.

Estas reformas enfrentan dificultades varias y de distinto tipo: *organizativas*, por la resistencia de los actores y agentes internos, algunos con fuertes alianzas externas, que se benefician con la policía existente y rechazan los cambios con un relativo poder de veto, presión o extorsión, en medio de la indiferencia de actores internos que no se oponen al cambio, pero tampoco lo apoyan o participan para neutralizar a los conservadores. *De apoyo institucional*, porque con mucha frecuencia el proceso transita en medio de la ignorancia de la clase política o del desinterés de las autoridades, que le prestan escasa atención; por la, muy probable, inexistencia del apoyo administrativo y financiero requeridos por los cambios institucionales, que necesitan de inversión y de un soporte administrativo excepcional, por tratarse de un proceso institucional extraordinario; y por la ausencia de dispositivos y equipos de gestión que las dirijan.

Para resolver estas condiciones adversas se necesita de un poder institucional que combine acciones en dos dimensiones básicas:

- ◆ La política, en procura de obtener los apoyos y hacer las alianzas políticas necesarias para el proceso institucional de reforma entre el ejecutivo, el parlamento, los partidos políticos, las autoridades judiciales, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.
- ◆ La organizacional, orientada a conseguir apoyos y alianzas con los mandos superiores y el personal medio y subalterno de la policía, que faciliten el cambio en la institución y contribuyan a vencer las resistencias.

El desempeño político eficaz en estas dos dimensiones es fundamental por cuanto en los procesos de reforma policial las alianzas y apoyos políticos, institucionales y organizacionales suelen ser tenues y fugaces, mientras la resistencia interna y externa al proceso reformista es fuerte y la reproducción del esquema institucional tradicional permanece activa y está muy arraigada en los diferentes niveles de la institución. Uno de los principales desafíos instrumentales para el éxito de la reforma es doblegar el accionar de estos actores sin que el esfuerzo político e institucional necesario genere condiciones adversas a la decisión superior de reformar la policía.

Los equipos reformistas deberán contar en consecuencia con los más amplios conocimientos y, en lo posible, experiencia. El éxito o fracaso en la obtención y despliegue de esas capacidades redunda en la creación de condiciones políticas favorables para el proceso político-institucional de reforma policial. Por tanto, su principal componente es establecer o fortalecer las instancias gubernamentales del gobierno de la seguridad pública y, en su marco, de dirección y desarrollo de la reforma policial. Ello requiere a su vez del desarrollo de una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública que construya gobierno y gobernabilidad en donde tradicionalmente no las ha habido.

El proceso integral de formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública requiere de una capacidad de gestión gubernamental efectiva, eficaz y eficiente. Dicha estrategia supone también un proceso de *despolicialización* de la seguridad pública, es decir la recuperación de la conducción institucional del sector por parte de las autoridades civiles.

Teniendo en cuenta el desgobierno político que signó al sistema institucional latinoamericano, el fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública supone un rediseño institucional basado en la conformación de un dispositivo gubernamental para el ejercicio de la gestión política de la seguridad pública. Ese dispositivo podría ser un ministerio o una secretaría de seguridad pública, a cargo de la formulación, el desarrollo y la evaluación de la política y el sistema de seguridad, de su conducción político-institucional y, en su marco, de la dirección y administración de las agencias comprometidas. Lo cual solo será posible mediante la capacidad de dirección estratégica y de gestión institucional de parte de la instancia superior del gobierno responsable de dicho proceso. Estas capacidades no derivan *per se* de la voluntad política ni resultan automáticamente de la existencia de planes estratégicos, sino que

son también producto de la conformación y puesta en funcionamiento de un dispositivo de gestión institucional adecuado.

El dispositivo de poder que se proponga deberá concentrar las funciones y responsabilidades de la administración pública central en una cartera ministerial o secretaría de Estado, dirigir la coordinación interinstitucional con los otros organismos nacionales y descentralizados, contar con instancias y procedimientos de diseño, planificación y evaluación de las políticas y estrategias del sector.

Las dependencias u organismos a cargo de la gestión política de la seguridad pública y del desarrollo de las políticas y estrategias tendrán instancias especializadas en el diseño, la planificación, coordinación y evaluación de dichas políticas o en la administración general del sistema institucional de seguridad; habrán de contar con recursos humanos especializados y suficientes y con poder para ejercer el mando sobre el mundo policial, hasta ahora en manos, en general, de las cúpulas policiales que se relacionan directamente con el titular del ministerio del ramo sin mediación alguna, lo que apuntala más aún la autonomía relativa de cada institución policial o fuerza de seguridad.

Una dependencia especializada en la gestión política de la seguridad es, en resumen, un dispositivo institucional, un instrumento integrado de gestión política de los componentes del sistema institucional de seguridad pública mediante la estructuración de un conjunto de normas, procedimientos, recursos humanos y financieros y medios técnicos. Por sí misma, sin embargo, no garantiza la reversión de la tendencia al desgobierno político de la seguridad y a su *policialización*. Requiere por tanto de un cuerpo profesional especializado y de que las autoridades gubernamentales del ramo y esos funcionarios asuman paulatinamente las responsabilidades de diseño, planificación, conducción y evaluación de los asuntos del sector que hoy son ejercidas, de hecho, por las instituciones policiales.

Gestión directiva del sistema policial

Es uno de los ejes funcionales fundamentales de ese dispositivo o dependencia especializada y debe estructurarse en torno de dos labores básicas:

- 1 La *dirección estratégica del sistema policial*, que comprende la gestión del conocimiento de uso policial, es decir producir y actualizar los conocimientos indispensables para planificar la labor policial, en particular, los relativos al conocimiento de la situación del delito y los conflictos que vulneran el orden público; y al conocimiento institucional de la doctrina, organización y funcionamiento real de los componentes y prácticas del sistema policial.

Así mismo, el diseño, formulación y evaluación de las estrategias policiales, de las líneas y programas de acción llevados a cabo por la policía de acuerdo con las directivas de las autoridades políticas, en particular las estrategias de modernización institucional de la policía; y las estrategias preventivas, conjurativas o investigativas de control policial de los delitos y contravenciones mediante el *policiamiento preventivo* y el *complejo*.

La conducción funcional superior del sistema policial mediante la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones y acciones, de acuerdo con las directivas y estrategias establecidas, llevada a cabo por un *mando funcional unificado* responsable de la producción de la inteligencia criminal estratégica y táctica; la planificación, dirección y evaluación de las operaciones e intervenciones policiales preventivas o complejas; y la programación del desarrollo logístico-infraestructural policial.

La *conducción orgánica superior del sistema policial* mediante el diseño, la elaboración, planificación y actualización de la doctrina estratégica y operacional y los procedimientos y protocolos de actuación; la estructura orgánica y de despliegue de las dependencias y unidades del sistema; la formación y capacitación policial especializada; la estructura del personal policial; y el sistema tecnológico e infraestructural.

- 2 La *administración general del sistema policial*, por su parte, comprende las gestiones administrativa; económica, financiera, contable y patrimonial; de infraestructura y tecnología; de los recursos humanos; de los asuntos jurídicos; y las relaciones institucionales.

Viabilidad del proyecto reformista

Para que el diseño institucional de una nueva policía sea viable, el proyecto institucional planteado no debe ser exagerado, es decir, debe responder a las condiciones (institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales) de posibilidad de cambio institucional previsible. Si existiera una brecha considerable entre el proyecto y las condiciones de desarrollo del mismo, el proceso reformista podría fracasar.

5. Implementación de la reforma

Cuando se habla de reforma policial se alude por lo general a una gran diversidad de procesos, programas y acciones institucionales para transformar la institución, la mayoría de los cuales no han constituido, justamente, una verdadera reestructuración de las policías.

Una reforma policial, conviene repetirlo, debe ser un proceso diversificado y complejo de reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional basado en un conjunto de cambios institucionales en ocho dimensiones fundamentales, que se tratarán más adelante:

1. Las funciones de la institución policial y del trabajo policial.
2. La organización.
3. La profesión policial.
4. La educación.
5. La formación.
6. La profesionalización del reclutamiento
7. La infraestructura y el equipamiento
8. El control y la evaluación.

Estas dimensiones son las instancias estructurantes de la institución policial y, en consecuencia, un proceso de reforma supone rediseñarlas y reestructurarlas. Ahora bien, estos cambios institucionales implican transformaciones en cuatro niveles básicos:

1. El normativo, porque se trata también de una reforma normativa de todas las bases jurídicas del sistema policial (leyes, decretos reglamentarios, etcétera) en cuanto a la estructura orgánica, funcional y doctrinal de la policía y de sus aspectos o instancias componentes.
2. El organizativo: reforma tendiente a reconvertir la estructura organizativa del sistema policial en relación con los organismos, dependencias y unidades de dirección y administración, operativas y de apoyo, o de algunos de sus componentes, así como a sus autoridades, composición y demás aspectos orgánico-funcionales.

3. El procedimental, por ser una reforma basada en la reestructuración de los procesos y protocolos de procedimiento mediante los cuales la policía desarrolla y ejecuta su misión, funciones y tareas institucionales.
4. En el plano sustantivo supone una reforma funcional que reestructurará las prácticas institucionales del sistema policial en lo atinente a:
 - Las rutinas institucionales en el desempeño de las actividades y labores.
 - La cultura institucional: el conjunto de concepciones, valores e interpretaciones que tienen los integrantes del sistema acerca de la seguridad pública, sus problemáticas, la institución, sus labores y su inserción en la misma.

La reestructuración de las prácticas institucionales cotidianas requiere de la institucionalización de nuevos marcos normativos y de la conformación de nuevas estructuras organizativas y procedimentales. Las reformas en el plano normativo son pues una condición necesaria de las demás, pero no son una condición suficiente de ellas, ya que, como se dijo, los cambios normativos no garantizan, por sí mismos, los cambios organizacionales y procedimentales, ni la transformación de las rutinas institucionales y de las bases simbólicas de las mismas. Ello requiere de intervenciones diversificadas, flexibles, graduales y persistentes en el tiempo, que permitan instaurar y reproducir paulatinamente nuevas prácticas institucionales acordes a las nuevas formas de organización y funcionamiento policial.

Para emprender un proceso de este tipo debería seguirse un procedimiento cuyo primer paso es el diseño institucional de la nueva policía, es decir la elaboración del proyecto institucional de cambio organizacional, que debe cumplir con dos condiciones: primera, el punto de partida es un diagnóstico institucional claro de doctrina, organización y funciones de la policía que será objeto de reestructuración y a partir de la cual se iniciará el proceso. En ese marco, el diagnóstico debe ser muy preciso en cuanto a las funciones, la organización, la profesión, la educación y el control policial, con respecto a las bases normativas y orgánicas y, principalmente, a las prácticas institucionalizadas. Segundo, supone un diseño secuencial debido a que todas esas dimensiones han de bosquejarse y formularse sobre la base del contenido de la dimensión anterior.

La primera fase del diseño institucional de la policía, de la que derivan las otras, parte de definir su perfil funcional, las funciones básicas que debe detentar y desarrollar y las especialidades policiales resultantes de esas funciones. El diseño del perfil organizacional de la institución dependerá de esas funciones, es decir que la organización de la policía dependerá del conjunto de funciones que vaya a afrontar.

Solo a partir de ello es posible diseñar el perfil profesional de la policía, en cuyo marco se deberán establecer los agrupamientos o escalafones y las carreras profesionales, resultantes del tipo de especialidades funcionales y organizacionales determinadas en las fases previas. No hay modalidades de profesionalización policial universales o independientes del tipo de policía que se

pretende conformar desde el punto de vista funcional y organizacional. El tipo de profesionalización depende entonces del tipo de policía. De ello surgirán las carreras correspondientes, con sus grados jerárquicos, modalidades de ejercicio de la superioridad, sistema de ascensos y promociones, de selección y de evaluación profesional, y régimen laboral.

A continuación debe diseñarse el perfil educacional de la policía, con parámetros y modalidades de formación y capacitación específicos que dependen del perfil profesional de cada especialidad. Las destrezas y competencias profesionales serán diferentes de acuerdo con los perfiles de cada especialidad policial, y cada una requiere de un tipo de formación y capacitación que solo podrá diseñarse cuando se hayan elaborado dichos perfiles profesionales.

Debe diseñarse por último el perfil de control de la policía, sistema de inspección, fiscalización, evaluación y juzgamiento administrativo del trabajo policial, específico y diferenciado según las especialidades, por cuanto las potencialidades, los incentivos y las condiciones de prácticas o actos funcionales de carácter abusivo o corruptivo derivan del tipo de trabajo policial articulado según las especialidades profesionales.

1. Funciones policiales

Como institución prestadora de un servicio de protección ciudadana frente al delito y frente a eventos violentos que lesionan la libertad y los derechos de las personas, la policía debería destinar sus recursos humanos, operacionales y logísticos al desempeño de las tareas policiales básicas orientadas a la prevención del delito, el policiamiento complejo y la investigación criminal, y abandonar las propias del asistencialismo social, de regulación de conflictos sociales no delictivos y las administrativas o de apoyo a otras áreas del Estado diferentes de la seguridad pública, actividades extrañas a su función primordial, la prevención y el control de los delitos. El trabajo policial ha de centrarse en las funciones y tareas que le competen y evitar la dilapidación de los recursos humanos, operacionales, de infraestructura y financieros para atender otras cuando, en verdad, debe utilizarse en el control de la criminalidad.

La reforma policial debe llevar a que la institución se concentre en prevenir y evitar la comisión de delitos, en desarrollar una modalidad eficiente de policiamiento contra la criminalidad compleja y de investigación criminal de los ilícitos ya cometidos. Así, la reforma y modernización policial pondrá la problemática delictiva en el centro de las actividades policiales.

En este marco, la policía solo debería tener dos grandes misiones o ejes funcionales básicos:

1. La seguridad preventiva o policiamiento preventivo, orientada a prevenir y conjurar e investigar los delitos. Esto comprende:
 - El control policial preventivo: mediante el patrullaje y la vigilancia en espacios públicos o labores de inspección y verificación de personas y objetos sensibles para la seguridad pública.

- El mantenimiento del orden público, en situaciones de desórdenes graves o delitos durante manifestaciones o concentración de personas.
 - Las operaciones especiales tendientes a conjurar y hacer cesar situaciones críticas de alto riesgo o a garantizar intervenciones preventivas especiales.
2. La seguridad compleja o policiamiento complejo, para prevenir, conjurar e investigar las actividades y acciones delictivas complejas cometidas por grupos criminales organizados.

2. Organización

Los nuevos modelos de policía deberán superar defectos institucionales típicos de las policías latinoamericanas, como el centralismo organizativo sin ningún atisbo o modalidad de distribución espacial del mando o del funcionamiento institucional mediante instancias de desconcentración y descentralización. O la estructura institucional burocratizada, macrocefálica, financieramente cara y sobrecargada de tareas y de labores administrativas. Además, las instancias de dirección y mando superior contarán con información completa, actualizada y detallada sobre todos los aspectos relacionados con la institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia que deben constituir el objeto de las estrategias de prevención, conjuración e investigación criminal.

Los modelos serán ser flexibles operativamente y contarán con un esquema institucional dinámico y polivalente para el desarrollo de las tareas policiales. Permitirán a las cúpulas policiales llevar a cabo procesos integrales y eficientes de toma de decisiones y de planificación y evaluación estratégico-operacional, en el marco de una organización con la planta suficiente para cumplir eficazmente sus labores, dividida en pocas unidades operacionales descentralizadas.

El personal policial desarrollará únicamente actividades relacionadas con la institución y abandonará las relativas a la custodia de establecimientos oficiales y de funcionarios, las de tipo penitenciario, las notificaciones judiciales y labores administrativas del poder judicial, entre otras.

Deberá dejarse atrás la fragmentación funcional entre las labores policiales básicas de inteligencia criminal, las operaciones policiales y el desarrollo logístico e infraestructural. Esas instancias policiales nucleares trabajarán conjuntamente, evitando la proliferación de dependencias o direcciones orgánicas que fragmentan y favorecen los compartimentos. Las unidades de inteligencia policial necesitan estar coordinadas con la estructura operacional de la institución policial. Sus labores habrán de superar el acopio no planificado de datos e información bruta y enfocarse en las labores de análisis criminal necesarias para producir el cuadro de situación delictivo con base en el cual las unidades operacionales de la policía planificarán y llevarán a cabo las acciones e intervenciones preventivas, conjurativas o investigativas. El vínculo entre las áreas de inteligencia policial y las unidades operacionales ha de ser permanente e institucional, no personal.

La reorganización de las policías de la región podría entonces girar alrededor de cuatro ejes, que se describen a continuación.

2.1 Estructura dual

Implica, por un lado, la distinción clara entre las funciones básicas de gestión directiva superior del sistema policial, su dirección superior y la administración general, y las labores operativas propias del policiamiento preventivo y complejo. Y, por otro, conformar dos dispositivos organizativos, una estructura de dirección y administración y una de operación para el desarrollo de esas dos funciones.

La estructura orgánico-funcional de la policía puede estar dividida en dos, a saber:

1. La de dirección y administración, encargada de la dirección superior y la administración general. Compuesta por el conjunto de dependencias responsables del desarrollo de la dirección orgánica del sistema policial de seguridad preventiva y compleja¹; la planificación estratégica²; la gestión administrativa³; las relaciones institucionales⁴; la gestión de los asuntos jurídicos⁵; y la gestión de la seguridad privada⁶.

Integrada por funcionarios designados por el poder ejecutivo en sus escalones superiores y por el personal civil sin estado policial de la institución, salvo las excepciones establecidas, este personal no debería ser parte del escalafón general policial y estará abocado a cumplir con las funciones de la dirección superior y administración general, con un régimen profesional específico.

2. La estructura operacional: responsable de la dirección, ejecución y evaluación operacional de las estrategias en seguridad preventiva y compleja;

1 | Comprende el diseño, la elaboración, reforma o actualización de aspectos fundamentales de la institución y, particularmente, de su sistema operacional.

2 | Abarca el diseño, la elaboración y evaluación de las estrategias institucionales; la gestión del conocimiento institucional sobre el delito y la violencia en el nivel estratégico; el desarrollo de los programas de modernización; y el diseño y puesta en funcionamiento de los programas de evaluación del desempeño.

3 | Implica la dirección del dispositivo administrativo-financiero mediante el desarrollo de la gestión administrativa, económica, financiera, contable, patrimonial y presupuestaria; la administración de los recursos humanos; y la dirección de la gestión tecnológica.

4 | Gestión de las relaciones de la policía con los organismos o instancias públicas de carácter nacional, provincial o municipal; los organismos internacionales o extranjeros; y con las personas físicas y jurídicas privadas.

5 | Comprende la asistencia y el asesoramiento jurídico-legal del sistema policial y la representación judicial.

6 | Supone la regulación de los servicios de seguridad privada.

compuesta por las unidades de dirección o ejecución, sus niveles jerárquicos podrían ser:

- Un centro de análisis, comando y control policial, instancia directiva superior, a cargo de la dirección funcional, mediante la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones.
- Las unidades regionales o departamentales, instancia media de la estructura, a cargo de la dirección funcional en el nivel táctico-operacional en el ámbito regional que les compete, de acuerdo con las directrices del ente rector correspondiente.
- Las unidades operacionales básicas. Instancias subalternas, a cargo de la dirección funcional en el nivel táctico-operacional conforme las órdenes de servicio e instrucciones emitidas por las unidades regionales departamentales. Deberían especializarse en las cuatro labores operativas mencionadas más arriba y, de acuerdo con ello, conformarse en unidades operacionales de seguridad preventiva, de orden público, y divisiones operacionales de seguridad compleja y especiales.

La estructura operacional del sistema policial debería estar integrada exclusivamente por el personal civil con estado policial integrante del escalafón general policial de la institución, abocado únicamente al desarrollo de las acciones y actividades propias de la misión y funciones de seguridad preventiva y de seguridad compleja, salvo el personal sin estado policial que cumpla tareas de apoyo administrativo, jurídico e institucional en las dependencias y unidades componentes de dicha estructura.

2.2 Diferenciación funcional

Como las labores policiales se deben concentrar en resolver las problemáticas delictivas identificadas y analizadas, es indispensable organizar la institución y su funcionamiento operacional distinguiendo conceptualmente y diferenciando organizativamente las dos esferas de funcionamiento básicas de todo sistema policial: el policiamiento preventivo y el complejo.

Cada esfera tiene labores policiales específicas, lo que obliga a que haya dos tipos de organización y funcionamiento institucional en relación con: las líneas y modalidades de mando y conducción; la estructura organizativa; la planificación y el policiamiento estratégico y táctico; la producción de información y análisis de inteligencia; la infraestructura policial de movilidad, comunicaciones, armamento y apoyo; el soporte logístico; la formación y capacitación de los efectivos; y el vínculo con la sociedad y con otras instancias institucionales como la justicia penal.

Se trata pues de profesionalizar a la institución policial a partir de un criterio de especialización basado en la distinción y diferenciación de las dos labores policiales básicas. El desempeño eficaz y eficiente de cada una de estas labores policiales y la profesionalización de los responsables debe incluir las diferencias institucionales entre policiamiento preventivo y complejo a partir

de, 1) la distinción y separación institucional de la seguridad preventiva y la compleja en tanto esferas organizativas y funcionales diferentes; y 2) la conformación de dos sistemas policiales diferenciados, el de seguridad preventiva y el de la compleja, con sus sistemas de mando estratégico y táctico, estructuras, sistema de inteligencia, régimen profesional y de capacitación y especialización.

La diferenciación funcional entre dos sistemas básicos debería redundar en la articulación de dos estructuras policiales independientes y complementarias en una estructura policial con dispositivos orgánico-funcionales muy especializados, es decir un sistema policial que combine varios niveles de diferenciación e integralidad institucional.

La diferenciación institucional debe asentarse en:

- Agrupamientos policiales para cada especialidad en cuyo marco el personal policial desarrolle su carrera.
- Modalidades y procedimientos de educación policial especializados para cada núcleo.
- La conformación de unidades operacionales básicas especializadas.

La integralidad institucional, por su parte, debe darse en dos niveles:

- Un centro de análisis, comando y control policial, instancia directiva superior, a cargo de la dirección funcional en el nivel estratégico-operacional.
- Las unidades regionales o departamentales, instancia media a cargo de la dirección funcional de acuerdo con las directrices del centro de análisis, comando y control policial.

Entre la labor policial de seguridad preventiva y compleja, entre esos dos sistemas y niveles, esferas, y en sus estructuras, debe haber una convergencia funcional, las unidades directivas de ambos sistemas serán instancias de dirección integral del policiamiento preventivo y complejo. De ese modo, y solo en esas instancias, la inteligencia criminal, fundamentalmente en el plano estratégico, la planificación, coordinación, conducción y evaluación operacional y el desarrollo logístico del sistema policial, deberían funcionar integralmente. En ese caso, el centro de análisis, comando y control policial, y las unidades regionales o departamentales estarían destinadas a la dirección funcional superior y media del sistema. Y de ellas dependerían las unidades operacionales básicas.

2.3 Mando operacional

Una nueva modalidad de dirección funcional superior de la policía supone la integración funcional de las tres labores básicas, esto es, la producción de la inteligencia criminal; la gestión de las operaciones policiales; y el desarrollo de la logística policial, mediante la conformación de un dispositivo institucional unificado tipo centro de análisis, comando y control policial. Ese dispositivo debe ser la instancia directiva superior de la estructura operacional, respon-

sable de la dirección estratégica y operacional, mediante la planificación, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones y acciones desarrolladas por la institución.

El dispositivo o centro en cuestión estaría conformado por cuatro componentes básicos y funcionalmente integrados: 1) el departamento de inteligencia criminal; 2) el de operaciones policiales; 3) el de logística policial; 4) el de administración.

Ante hechos críticos cuya envergadura, duración o incidencia supongan una grave vulneración de la seguridad pública, se debería establecer la posibilidad de que la instancia de dirección superior cuente con un comité de crisis.

2.4 Descentralización espacial

Trabajar con policías centralizadas o descentralizadas es un debate abierto y la decisión dependerá de la estructura política de cada país, de su realidad y problemática específica. Existen opiniones en contra de la descentralización las cuales consideran que las policías regionales o locales podrían caer bajo la influencia de los gobiernos en donde ejercen jurisdicción, corriendo el riesgo de ser instrumentalizadas políticamente o infiltradas por organizaciones del crimen organizado y la narcoactividad. Por los motivos expuestos al tratar las funciones de un modelo policial preventivo en relación con las políticas que estimulan el acercamiento de la policía a la población, somos partidarios de la descentralización policial.

El desarrollo de una labor policial eficiente en el control preventivo, conjuntivo e investigativo, implica el desarrollo de un proceso de descentralización institucional, la conformación de instancias y unidades descentralizadas de planificación, mando, ejecución táctico-operacional y evaluación en ámbitos territoriales regionales y locales. Este proceso de redistribución espacial busca aproximar el mando policial a las problemáticas delictivas y, mediante ello, lograr un mayor dinamismo y ductilidad táctica.

La descentralización espacial de la institución policial implica entonces un doble proceso de delegación y transferencia funcional del mando en dos niveles: 1) el táctico-operacional en favor de las unidades policiales intermedias; y 2) el táctico-operacional en favor de las unidades y divisiones policiales operativas responsables de la dirección funcional.

La descentralización funcional de la policía supone, primero, la conformación de un dispositivo de mando intermedio entre la dirección operacional superior y las unidades operacionales. Esos mandos medios son las unidades regionales o departamentales, que deberían quedar a cargo de: 1) las labores básicas de inteligencia criminal, operaciones policiales y logística policial; y 2) la dirección funcional en el nivel táctico-operacional de las unidades y divisiones operacionales de seguridad preventiva y compleja.

Todas estas labores deberán ser desarrolladas de acuerdo con las directrices del centro o instancia responsable. Para su desarrollo eficiente las unidades

regionales o departamentales contarían con cuatro divisiones: regional o departamental de inteligencia criminal, de operaciones policiales preventivas o de seguridad compleja, de logística policial y administrativa. De este modo, la transferencia del mando en el primer nivel parte del centro o instancia responsable, de la instancia directiva superior, a favor de las unidades regionales o departamentales.

Esta descentralización funcional de la policía debe suponer, segundo, contar con un dispositivo de mando operacional integrado por las unidades operacionales, las unidades operacionales básicas, instancias operativas subalternas a cargo de la dirección funcional en el nivel táctico-operacional de las áreas y efectivos que las componen, de acuerdo con las órdenes de servicio e instrucciones emitidas por las unidades superiores. Estas unidades se especializarían en cuatro labores operativas básicas y, de acuerdo con ello, conformarse como: unidades operacionales de seguridad preventiva, y de orden público, que desarrolla actividades complejas; y divisiones operacionales de seguridad compleja y de operaciones especiales.

En este plano, priman dos tipos de descentralización: territorial y funcional. La primera es el eje de la estructuración del sistema policial de seguridad preventiva que requiere, como se dijo, de intervenciones focalizadas en torno de problemáticas delictivas locales en ámbitos territoriales reducidos. La prevención policial es siempre territorialmente local. En consecuencia, las unidades de seguridad preventiva deben tener una jurisdicción territorial reducida. En un ámbito territorial más amplio, las unidades operacionales de orden público y las divisiones de operaciones especiales se constituirían también sobre una base territorial. Aun cuando prestan servicios centralizados, habrán de conformarse como unidades cuya competencia territorial debe ser más extensa que las de seguridad preventiva.

La descentralización funcional, por su parte, es el eje de la estructuración del sistema policial de seguridad compleja. Conjurar policialmente las actividades criminales de grupos delictivos organizados requiere de intervenciones complejas que se desenvuelven en ámbitos territoriales extensos, transnacionales incluso, estructurados en torno de delitos como el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando o el robo calificado, protagonizados, en general, por organizaciones muy estructuradas y diversificadas. Por tanto, la conjuración policial compleja es siempre funcional y alcanza ámbitos territoriales amplios, y las divisiones operacionales de seguridad compleja deben conformarse sobre la base de la especialización funcional.

Así, la transferencia del mando en el segundo nivel parte de las instancias intermedias regionales o departamentales, a favor de las unidades operacionales básicas.

En resumen, la descentralización espacial debe resultar en un sistema de conducción y coordinación estratégica centralizada y de ejecución operacional descentralizada, asentado en una estructura de mando dinámica y desburocratizada y en la jerarquización de las unidades policiales operacionales. Todo

ello mediante la participación y el compromiso del personal policial con los objetivos y procedimientos; su intervención en la formulación, desarrollo y evaluación del sistema de información y análisis delictivo, así como de los operativos; la rapidez, agilidad y flexibilidad táctica en la toma de decisiones y en la ejecución de los procedimientos; y una mayor y mejor información, control y evaluación de los resultados de las estrategias y de las acciones.

La complejidad, diversidad y envergadura de las problemáticas delictivas y de los espacios geográficos obligan a acercar y adaptar el dispositivo policial a ellas, para conocerlas y controlarlas. Lo que se logra, conviene repetirlo, con una organización asentada en unidades intermedias con altos niveles de autonomía funcional ejecutiva en relación con la inteligencia criminal, las operaciones policiales y la logística policial especializadas. La dirección integral del sistema, como se dijo, debe estar en manos de un centro o ente que desarrollará dos labores fundamentales: la *planificación* y la *evaluación* operacional del conjunto. Se trata de la conformación de una policía en red o, mejor, una red de instancia policiales.

3. Profesión

Abarca el conjunto de aspectos y parámetros constitutivos de la labor policial tales como el ingreso; los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones; el escalafón y sus agrupamientos y especialidades; la carrera profesional del policía y sus perfiles básicos; los grados jerárquicos; el ejercicio de la superioridad; la ocupación de los cargos orgánicos; las promociones y ascensos; el sistema de evaluación profesional; el de selección; el régimen de haberes y los subsidios; las licencias y las franquicias; los reclamos y recursos; y el cese en la relación de empleo.

Este conjunto de aspectos constitutivos de la profesión debe estructurarse sobre la base de la consideración fundamental de que la labor policial es un servicio público tendiente a la promoción de las libertades y los derechos de las personas y, en ese marco, a su protección frente a hechos que pudieran lesionar esas libertades y derechos. Su carácter de institución pública dedicada a la defensa ciudadana debe reflejarse en el desarrollo integral de la profesión policial.

Dejar atrás las estructuras policiales muy militarizadas que han primado en algunos países de Latinoamérica contribuirá a estructurar sistemas policiales asentados sobre criterios institucionales modernos y adecuados al desempeño eficiente de las labores de prevención, conjuración e investigación del delito y a su proyección como una institución civil, jerarquizada y de carácter profesional.

El nuevo régimen profesional de la policía deberá asentarse en parámetros actualizados y adecuados a las nuevas modalidades de organización y funcionamiento policial, procurando siempre un nuevo tipo de profesionalismo policial.

Tales parámetros son:

1. Un escalafón general policial estructurado basado en:
 - Una oficialidad única conformada por un sistema de jerarquías integrado por pocos grados⁷, superando la diferenciación entre oficiales y suboficiales de organizaciones castrenses, poco funcional para la policía.
 - Dos agrupamientos básicos, por especialidad policial, que incluye a todo el personal⁸, a saber: el de seguridad preventiva; y el de seguridad compleja.
 - Una carrera profesional policial única, de acuerdo con los perfiles de cada agrupamiento policial. Conformada por las carreras de policía de seguridad preventiva y de policía de seguridad compleja, con sus sistemas de formación, capacitación, entrenamiento y promoción.
2. Un sistema jerárquico diferenciado compuesto por tres cuadros de oficiales articulados en torno del tipo de labores policiales que deben desarrollar dentro de la estructura operacional:
 - Los oficiales superiores de conducción, los grados jerárquicos superiores del escalafón general policial, personal abocado a la conducción y el mando superior del sistema.
 - Los oficiales supervisores: grados jerárquicos intermedios del escalafón, personal dedicado a labores de supervisión y mando intermedio.
 - Los oficiales subalternos, grados jerárquicos inferiores, que ejercen las labores de ejecución.
3. Un nuevo ejercicio de la superioridad policial asentado en la ejecución del mando mediante la emisión de una orden de servicio legal y legítima de parte de un superior y su cumplimiento por un subordinado, solamente durante el desarrollo de las funciones propias del servicio y según tres modalidades: la superioridad jerárquica, la orgánica y la funcional.

7 El grado es la posición jerárquica que ocupa el personal policial dentro del escalafón general. Cada uno debería estar conformado por distintos niveles jerárquicos, que debería tener un tiempo mínimo de permanencia, no menor a un año.

8 El personal policial solo debería cumplir o desarrollar tareas policiales, es decir, labores propias del policiamiento preventivo o complejo. Por tanto, y como se ha dicho, no habrá de cumplir o desarrollar tareas administrativas no-policiales, que serán desarrolladas por el personal civil no-policial perteneciente al funcionariado especializado del ministerio o secretaría del ramo o, en su defecto, de la propia institución, cuyo régimen debería ser diferente del régimen profesional del personal policial y cuya formación y capacitación estará específicamente orientada al conjunto de aquellas labores propias de la administración general del sistema. No es adecuado que el personal policial, capacitado y entrenado para el desarrollo de tareas exclusivamente policiales, sea distraído o utilizado en cualquier momento de su carrera profesional en el desempeño de tareas administrativas o de gestión no-policial para lo que no se halla formado o capacitado. En función de ello, en este punto de la estrategia de modernización de la profesión no se contempla, como existe en algunas instituciones policiales, la conformación de un escalafón policial de carácter administrativo, técnico o profesional.

4. Un régimen de promociones o ascensos jerárquicos profesionalizado de acuerdo con las aptitudes profesionales del policía basado en dos componentes: el desempeño profesional y la capacitación profesional.
5. Cargos policiales según la estructura orgánica, preventiva o compleja, con funciones específicas de acuerdo con actividades, y determinando el grado o grados jerárquicos y las condiciones requeridas para ocuparlos.
6. Un régimen de ocupación de cargos orgánicos profesionalizado, asentado en la diferenciación entre el cargo orgánico y el grado jerárquico; y el desarrollo de concursos abiertos, internos y externos, de antecedentes y oposición⁹ como mecanismos de selección.
7. Un nuevo régimen de haberes que compense la responsabilidad inherente al grado jerárquico, al desempeño del cargo orgánico, a las competencias, funciones y labores específicas, y al cumplimiento de las tareas asignadas, suficiente para que el personal tenga dedicación exclusiva sin que necesite desarrollar actividades laborales complementarias o adicionales. En este marco, el haber del personal policial deberá incluir:
 - El sueldo básico, haber remunerativo correspondiente al grado jerárquico.
 - El suplemento, haber remunerativo complementario del sueldo básico percibido en forma continua mientras permanezcan vigentes las condiciones que llevaron a su otorgamiento, a saber:
 - ♦ Por antigüedad de servicio.
 - ♦ Por tiempo mínimo cumplido.
 - ♦ Por capacitación superior.
 - ♦ Por actividad riesgosa.
 - ♦ Por mayor responsabilidad.
 - ♦ Por jefatura.
 - ♦ Por tarea jerárquica.
 - ♦ Por cargo o función intermedia.
 - ♦ Por zona.
 - ♦ Por presencia en el cargo.
 - La bonificación, haber no remunerativo, transitorio y excepcional, otorgado por la superioridad de acuerdo con criterios específicos, a saber:
 - ♦ Por operaciones riesgosas.
 - ♦ Por tarea extraordinaria.

9 La *evaluación de antecedentes* supone el examen de la información proveniente del formulario de inscripción y del *curriculum vitae* de cada postulante a los efectos de apreciar la adecuación del desempeño profesional, la formación o la experiencia profesional y laboral del mismo en relación con los requerimientos del cargo concursado y establecer su admisión o rechazo. Asimismo, la *oposición* implica la evaluación de los conocimientos, habilidades y capacidades profesionales o técnicas del postulante en relación con los requerimientos del cargo orgánico concursado, la que debería comprobarse en una exposición pública.

- ♦ Por tarea excepcional.
 - ♦ Por desempeño destacado.
 - La compensación, haber no remunerativo destinado a compensar los gastos originados a consecuencia del cumplimiento de comisiones o situaciones de servicio ordenadas por la superioridad, a saber:
 - ♦ Por movilidad.
 - ♦ Por viático.
 - ♦ Por traslado.
 - ♦ Por vivienda.
 - ♦ Por vestimenta.
 - ♦ Por racionamiento.
 - ♦ Por interrupción de licencia.
 - ♦ Por gastos eventuales.
9. La institucionalización de la sindicalización policial mediante el reconocimiento del derecho a la organización y participación de y en asociaciones sindicales, para la defensa de los intereses de los trabajadores policiales en cuanto a sus condiciones de vida y de trabajo. Ellos deben tener entonces el derecho a:
- Constituir libremente y sin necesidad de autorización previa asociaciones sindicales policiales.
 - Afiliarse, no afiliarse o desafiliarse de asociaciones sindicales.
 - Reunirse y desarrollar actividades, y elegir democráticamente a sus representantes.
 - Hacer peticiones ante las autoridades políticas competentes o las direcciones superiores de la institución y negociar colectivamente con ellas.
 - Participar en la vida interna de las asociaciones sindicales policiales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.
 - Adoptar medidas legítimas de acción.

4. Profesionalización del reclutamiento

Entre los criterios de selección y las tareas policiales para las que se selecciona un individuo debe haber una asociación, y ello se debe demostrar empíricamente para validar un test o batería de instrumentos utilizados en los procesos de selección. Por tanto, los criterios e instrumentos utilizados en los procesos de reclutamiento o selección de la policía deben revisarse y adecuarse a las demandas y objetivos de la reforma en cada ámbito de la función policial, y se incorporarán también criterios relativos a la no discriminación, a fin cumplir con las leyes nacionales y los compromisos internacionales de los Estados. Además, habrán de definirse y estandarizarse las etapas del proceso de reclutamiento, desde la convocatoria hasta la selección, y los equipos que las llevarán a cabo.

Si la reforma policial hace énfasis en el modelo comunitario es necesario pasar de una policía reactiva a una proactiva y capaz de generar lazos, asociarse con la comunidad, lo que obliga a introducir nuevos criterios de selección y adecuar los instrumentos pertinentes.

Los procesos de selección deben profesionalizarse mediante entrevistas, desarrollo de perfiles psicológicos, etcétera, para elegir únicamente a quienes estén en capacidad de cumplir con las funciones policiales, sin perder de vista que la dignificación de la función (mejoras salariales, seguridad social, carrera, etcétera) mejorará la convocatoria elevando la calidad de los postulantes y cualificará las posibilidades de selección. Los procesos de selección estarán organizados según las definiciones del estilo policial y sus unidades especializadas: los perfiles pueden ser diferenciados y obedecer a una planificación de lo que la policía requiere o requerirá a corto y mediano plazo.

La institución y su sistema de reclutamiento y selección deben estar abiertos a la sociedad, es decir que dentro de las policías estarán representadas todas las clases sociales, las mujeres, las minorías étnicas y las diversas orientaciones sexuales. Es necesario garantizar también la igualdad de género en todos los niveles institucionales.

Los perfiles requeridos deben incluir los principales conocimientos, habilidades y actitudes que favorecen y facilitan el trabajo policial, tales como los conocimientos mínimos que el candidato ha de poseer sobre determinadas materias; las habilidades cognitivas, psicomotrices y psicosociales; y las actitudes y la disposición, incorporando a la misma los atributos personales.

Los perfiles del hombre y la mujer policía deberán definirse considerando el ser y el deber ser, teniendo en cuenta:

- ◆ Las habilidades y competencias.
- ◆ Las características personales y el estado físico.
- ◆ La vocación de servicio, que trasunta en el sacrificio, la humildad, la empatía y el valor.
- ◆ Las condiciones morales y éticas, el cumplimiento de las normas, el respeto y la disciplina.
- ◆ Las conductas asertivas y habilidades sociales como policías en su relación con la comunidad, con su grupo de pares, con la delincuencia y en su desenvolvimiento personal.
- ◆ La capacidad para soportar las características intrínsecas de su función, las exigencias laborales, el estrés y situaciones de tensión.
- ◆ El conocimiento de las leyes, los reglamentos y demás normas inherente a su función.
- ◆ La habilidad estratégica y para concebir operaciones.
- ◆ La capacidad intelectual.
- ◆ La aptitud funcional.
- ◆ Los antecedentes y la conducta previa.

Considerando que las funciones policiales son cada vez más especializadas (sean preventivas, investigativas, de gestión de recursos, etcétera), que la prevención del fenómeno delictual requiere de mayor proactividad y que la actividad policial está cada vez más sujeta al escrutinio público, de cuya evaluación depende la confianza ciudadana en la institución, es evidente la necesidad de integrar niveles de la formación policial a instancias educativas regulares. Las exigencias y los desafíos en materia de formación están asociadas también a la irrupción de expresiones del fenómeno criminal, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la inmigración ilegal y los delitos informáticos, entre otros. Especial mención merece el trabajo relativo al control del orden y las manifestaciones públicas y las técnicas de control de masas.

El hermetismo de los cuerpos policiales en la región, asociado a la tradición militar, y la autosegregación de las policías respecto a las instancias civiles en materia educativa, son aspectos que no ayudan a la cercanía con la comunidad para una mayor integración con la policía. Por esto, es importante promover la apertura de las instancias de formación policial y su integración en instancias regulares, tales como universidades u otros institutos de educación superior, siendo la formación responsabilidad y competencia exclusiva de la instancia policial especializada, sea una escuela o academia de policía.

Otro desafío en este ámbito está dado por el sistema y los procedimientos de evaluación, tanto de los postulantes a las instancias de formación inicial, como de los candidatos a policía luego de cumplir con el ciclo formativo. Las habilidades y competencias adquiridas deben estar sometidas no solo a evaluaciones de conocimientos y entrevistas, y deben incorporarse metodologías que permitan evaluar su desempeño ante las situaciones y los dilemas éticos que encontrarán en el curso del trabajo.

5. Educación y formación

El sistema de educación policial debería estructurarse en torno a dos aspectos fundamentales: por un lado, la formación y capacitación del personal policial y de los funcionarios civiles; y, por otro, la investigación científica, técnica y tecnológica en materia de seguridad pública en cuanto a la labor policial y a las cuestiones conexas.

Este sistema debería formar parte de uno más amplio que el establecido para su ámbito, es decir ser parte de un sistema de formación y capacitación de la seguridad pública donde además de instruirse en materia de gobierno y gestión de la seguridad pública, se producirán conocimientos y desarrollos tecnológicos relacionados con el asunto. Sería diseñado, gestionado y administrado pedagógicamente y curricularmente por un instituto superior de seguridad pública, cuyo superior podría ser un organismo ministerial de gestión política de la seguridad o la propia cúpula policial, según los requerimientos orgánicos y funcionales (véase, un ejemplo en el Anexo 3, “La integración de la formación policial con las instancias de educación regular: el caso de la policía de Québec”).

El sistema de formación y capacitación es una instancia de apoyo del sistema de conducción y operación de la policía, por lo que su currículo y método pedagógico deberán derivar de la doctrina y el sistema de organización y funcionamiento policial; de los agrupamientos y especialidades básicos; y de las funciones y los cargos orgánicos. Y habrá de brindar siempre un entrenamiento dinámico y actualizado para el desarrollo eficiente de las labores y la solución de problemas e incidentes del trabajo policial. Es fundamental entonces que la reforma y modernización del sistema policial vaya acompañada por la actualización de su sistema educativo en relación complementaria con los nuevos parámetros institucionales.

En este marco, la formación y capacitación policial debe:

- ◆ Ser continua y permanente, es decir estructurarse a lo largo de la carrera profesional constituyendo un criterio fundamental para las promociones u ocupación de cargos orgánicos.
- ◆ Orientarse a la generación de capacidades y competencias profesionales para cumplir con las labores de los perfiles y especialidades policiales y resolver los problemas e incidentes propios del trabajo.

Sobre la base de estos dos parámetros, la educación del personal policial se desarrollaría en dos dimensiones fundamentales:

1. La formación inicial de base de los candidatos a oficiales mediante un curso de dos años aproximadamente y que girará en torno de cinco núcleos curriculares teóricos y prácticos:
 - ◆ El legal-institucional, para la formación en las bases legales e institucionales de la labor policial.
 - ◆ El social-criminológico, para la formación en sociología, ciencia política y, particularmente, criminología, aplicadas a las problemáticas delictivas e institucionales referidas a la seguridad pública.
 - ◆ El ético-profesional: que impartirá los conocimientos de la profesión y función policiales; los principios de actuación; los derechos humanos, en sus bases legales y los tratados y la doctrina internacional; y todo lo referido a la libertad y protección ciudadana.
 - ◆ El técnico-policial, que formará en los conocimientos del ejercicio de las labores generales y, en particular, de las relativas a la seguridad preventiva y compleja, la gestión policial estratégica y táctica, las acciones técnicas-operacionales, de supervisión y de dirección superior, la inteligencia criminal y la logística.
 - ◆ El de orientación especializada, para la formación práctica en el desarrollo de las labores del agrupamiento y especialidad seleccionada durante la última etapa de la formación inicial.
2. La capacitación del personal perteneciente al escalafón general durante su carrera profesional por medio del entrenamiento, perfeccionamiento y actualización, alrededor de cuatro núcleos:

- ♦ De especialización policial, destinado a los oficiales para el desempeño de las labores de sus agrupamientos y el desarrollo de las que requieren conocimientos, habilidades y aptitudes especiales, en cinco núcleos de especialización: en seguridad preventiva y compleja, operaciones policiales especiales (incluyendo asalto táctico, control de explosivos y protección especial), inteligencia criminal y logística policial.
- ♦ De conducción policial, para capacitar y preparar a los oficiales superiores y supervisores con responsabilidades de dirección o de supervisión, mediante un curso superior, de un año de duración y basado en los núcleos de conducción operacional; de dirección operacional, para los encargados de las dependencias de seguridad preventiva y compleja; y de supervisión.
- ♦ De actualización y entrenamiento, que dará capacitación permanente para actualizar la formación de base.
- ♦ De promoción policial, para quienes busquen ascender al grado jerárquico superior de la carrera profesional o a ocupar los cargos orgánicos que correspondan.

Por su parte, la formación y capacitación de los funcionarios y del personal civil sin estado policial dedicados a dirigir y administrar la policía deberá girar alrededor de los dos núcleos:

1. El de conducción, dirigido a los responsables de diseñar y evaluar las estrategias institucionales y de planificar las acciones derivadas de ellas.
2. El de administración, que capacitará en gestión administrativa, económica y contable y presupuestal; gerencia patrimonial y de infraestructura; dirección de recursos humanos; asistencia y asesoramiento jurídico-legal; y gestión de las relaciones institucionales.

Como se dijo, el diseño y la organización de la estructura pedagógica y curricular del sistema de formación y capacitación del personal civil sin estado policial serán establecidos por el ente creado para tal fin, con base en los requerimientos y las necesidades establecidas por la dirección de la institución.

Finalmente, el objetivo de la investigación científica, técnica y tecnológica en seguridad pública y, específicamente, en relación con la labor de la institución, es producir conocimiento de base de calidad e innovador, desarrollo técnico y tecnológico, y promover la transferencia de bienes y servicios.

Por otra parte, el proceso de reforma estructural de la policía deberá determinar el nivel de importancia de la formación en las instituciones policiales y su impacto en una reforma; los énfasis en el contexto actual de criminalidad y violencia; los perfiles para ingresar de acuerdo con las jerarquías y especializaciones; la duración de los procesos de formación básica y especializada así como la oferta de formación continua necesaria y adecuada. La formación debe concebirse como parte del proceso de gestión de los recursos humanos, del que son parte el reclutamiento y la selección, y la gestión de carreras administrativas.

Como se dijo, antes de estas decisiones debe estar claro el modelo de policía que se quiere, si se harán reformas parciales o estructurales, organizativas, operativas u otras. Decisiones de las que dependerán los perfiles que deben buscarse en los procesos de reclutamiento y selección.

Los cambios tienen como condición la reforma de todos los pasos del sistema de reclutamiento y formación, resultado del análisis de las brechas entre lo que hay y lo que se necesita. Todo el proceso de reclutamiento, selección y formación atenderá las necesidades preventivas y de control de los fenómenos complejos, así como a las de las investigaciones de apoyo a la persecución penal. Las necesidades de especialización y los perfiles requeridos deberán orientar los planes y las estrategias de selección y formación.

La formación debe considerar los lineamientos político-criminales de cada país, para mejorar los servicios policiales, y modernizarse incorporando los elementos científicos y tecnológicos que fortalezcan el desarrollo de competencias en los policías. La política y los programas de formación serán integrales, ampliando la formación académica a entidades externas de educación técnica y superior, en beneficio del trabajo operativo, mediante alianzas e intercambio de conocimientos, fortaleciendo el carácter civil de la institución policial.

La formación profesional habrá de corresponder a las necesidades y expectativas esperadas en el terreno. Deberá responder a las necesidades de la población, la política pública de seguridad, las autoridades políticas y las de la policía misma. E ir más allá de la preparación en las funciones tradicionales y considerar el contexto social y las dinámicas de la vida comunitaria.

La formación sobre normas y derechos fundamentales a policías jóvenes y novatos tendrá el peso necesario y suficiente para ir cambiando el comportamiento de quienes llevan años dentro de la institución, e instaurar prácticas distintas de trabajo. El objetivo es que los jóvenes terminen imponiéndose a las directrices y prácticas de los más antiguos. El acento debe estar en los deberes y la ética, más que en un reglamento de disciplina que aluda a las conductas prohibidas.

La búsqueda de la excelencia en el servicio policial debe orientar la formación, por lo que ella se concebirá como un proceso asociado al énfasis en el servicio público que se presta a la comunidad; la gestión de la información sustento de acciones reactivas y proactivas; la selección de objetivos operacionales (en terreno); la incorporación de conceptos como el *accountability*, la gestión orientada a los resultados, la cooperación.

La profesionalización en la educación policial se relaciona con la adquisición de los conocimientos y las herramientas para cumplir con las funciones, y de nuevas tecnologías a fin de hacer las tareas eficiente y eficazmente. La carrera debe fundarse en el mérito y la igualdad de oportunidades para perfeccionarse, mediante procesos transparentes y equitativos. Para el ingreso se dispondrá de instrumentos que permitan la evaluación diferenciada de competencias y habilidades a fin de cubrir las distintas áreas de desempeño. Una

policía profesionalizada tendrá también requisitos más estrictos de selección y mayores controles sobre la conducta y responsabilidad en el cumplimiento de las funciones.

Los sistemas de formación deben ser de conocimiento público, transparentes, a cargo de los órganos del Estado responsables de dirigir y definir las políticas de seguridad, generalmente dentro del poder ejecutivo.

Quienes pasen por los diferentes niveles de formación lo harán según sus capacidades y de acuerdo con su rol y funciones. Conviene destacar que el trabajo policial requiere, además de formación académica, el desarrollo de capacidades prácticas y habilidades personales. Una vez asignados a un campo de trabajo, los policías deben permanecer en la misma área, para evitar la pérdida de los recursos invertidos en tiempos y experiencia, y en aras de la efectividad en los resultados. Conviene entonces evitar la rotación entre áreas, aun cuando sí es conveniente la de lugares de asignación o cumplimiento, ya que permanencias largas implican el riesgo de alianzas inconvenientes, corrupción o caudillismo.

El ascenso, conviene repetirlo, debe ir asociado al sistema de formación continua, con incentivos, e incidir en los procesos de promoción y carrera. En la formación de base debe promoverse la especialización según las competencias de cada participante.

6. Infraestructura y equipamiento

Toda reforma debe definir los estándares y parámetros para determinar niveles de equipamiento e infraestructura satisfactorios para la labor policial, así como los elementos que han de tenerse en cuenta. Las necesidades de equipamiento e infraestructura deben adecuarse a los objetivos y énfasis del modelo propuesto, mediante el análisis y la evaluación de las funciones que se vayan a cumplir.

El equipamiento básico asociado al cumplimiento de las funciones policiales (armas y otros implementos relativos al uso de la fuerza, uniformes, etcétera), su uso, varía dependiendo del tipo de modelos, funciones y objetivos. Así, por ejemplo, un policía comunitario, en principio, no requiere del uso de arma de fuego, aun cuando otros sí.

Los estándares para el equipamiento y la infraestructura deben establecerse considerando las necesidades y demandas institucionales, de la política criminal, la ciudadanía y las autoridades políticas.

En caso de optarse por un modelo comunitario, la mayor parte del contingente estará dedicado a un trabajo preventivo, de patrullaje a pie o motorizado en las calles y barrios, lo que determinará la ampliación del parque automotriz.

La infraestructura (instalación y distribución de unidades, número de policías asignados, categoría de la unidad, etcétera), por su parte, requiere de estándares de asignación basados en el número de habitantes, el tipo de criminalidad y los niveles de violencia, las características del territorio (conecti-

vidad, vías de comunicación), el equipamiento comunitario, la presencia de otras policías, etcétera.

La información sobre distribución de los efectivos policiales que no sea de carácter estratégico debe estar disponible a la ciudadanía, las autoridades nacionales y locales, los medios de comunicación y los investigadores.

Como toda policía requiere de unidades especializadas (control de masas y orden público, investigación, criminalidad compleja, etcétera), estas contarán con el equipamiento que les posibilite y facilite cumplir con sus funciones. Como se dijo, algunas necesitarán de un equipamiento e infraestructura diferenciados, dependiendo de su especialidad y sus funciones (por ejemplo, la policía técnico-científica, dedicada a las investigaciones para apoyar a la justicia criminal, debe poder realizar pruebas biológicas como las de ADN, elaborar perfiles psicológicos, interrogar víctimas y sospechosos, etcétera). La eficiencia y eficacia son esenciales para la ciudadanía y la legitimidad y confianza en las instituciones policiales y de justicia.

La tecnología policial debe ser más que una herramienta de trabajo e incluir los métodos y las técnicas necesarias. Las tecnologías pueden ser la piedra angular de la transformación de la policía, y sus efectos están ligados directamente al entorno en donde se implementa, y a los medios y los fines. Por ello, se evaluarán su uso y los impactos financieros, culturales y de rendimiento que tendrán sobre la organización.

Es necesario observar y evaluar también la relación de los agentes con las nuevas tecnologías, así como su rendimiento y eficacia, que estarán asociados a la formación, la capacitación y la especialización.

7. Controles al sistema policial

Durante el ejercicio de sus labores cotidianas, el margen de discrecionalidad con que los policías actúan, la posibilidad de hacer uso de la fuerza ante hechos violentos que ponen en riesgo la vida de personas así como el contacto cotidiano con actividades y conductas prohibidas y delictivas, muchas con márgenes muy altos de rentabilidad económica, amplían los riesgos de cometer actos de corrupción o hechos que supongan o lleven a abusos de poder en el uso indebido de la fuerza. Esas condiciones específicas de trabajo y, en particular, los riesgos de corrupción y abuso, deben ser objeto de control permanente¹⁰.

10

La corrupción policial, sea de menor envergadura o acciones de malversación de fondos, cohecho o participación de ciertos sectores de la institución en actividades delictivas, valiéndose de facultades o recursos de la propia organización, es una problemática determinada por condiciones institucionales reproducidas durante largo tiempo, derivadas del tipo de estructuras de mando, las formas de organización y despliegue, las modalidades de desarrollo de las operaciones, así como de la insuficiencia de fondos y del deterioro de la profesión resultante de las paupérrimas condiciones de trabajo, la ausencia de capacitación profesional y la desmejora del salario, entre otras. —>

Es necesario contar entonces con mecanismos y procedimientos eficientes de control policial, para investigar y castigar las infracciones disciplinarias y los delitos cometidos por miembros de la institución, y a prevenirlos mediante el desarrollo de programas tendientes a actuar sobre las condiciones que favorecen esas conductas.

Esos mecanismos y procedimientos de control interno garantizarán que las faltas disciplinarias se conozcan, investiguen, juzguen y castiguen, y que se identifiquen y denuncien a la justicia penal ordinaria los delitos cometidos durante el ejercicio de las funciones. Y deben ser gestionados y aplicados internamente por una instancia autárquica y autónoma en relación con las autoridades políticas y policiales de conducción, con base en normas procesales que garanticen el derecho a la defensa y a un juicio imparcial y la posibilidad de apelación.

El sistema de control policial

Este sistema debería basarse en los siguientes ejes:

1. Un conjunto de regulaciones del trabajo y el accionar policial asentado en:
 - Cuatro principios básicos de actuación policial: de legalidad, de oportunidad, de gradualidad, y de proporcionalidad.
 - Cuatro prohibiciones básicas: obedecer cuando la orden sea ilegítima o ilegal; instigar a terceros a cometer actos delictivos; obtener información, producir inteligencia o almacenar datos por razones de raza, fe, acciones privadas u opinión política, o por la adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por su actividad lícita desarrollada en cualquier esfera de acción; influir sobre la situación institucional, política, militar, policial, social o económica del país, su política exterior, o sobre los partidos políticos, la opinión pública, las personas, los medios de comunicación o cualquier tipo de asociaciones o agrupaciones legales.
2. Un protocolo de actuación policial compuesto por un conjunto de pautas y parámetros orientadores de la práctica policial, establecido explícitamente para limitar y regular las modalidades discrecionales del mando y la autonomía. Protocolo que debería articularse en torno de las siguientes prescripciones generales:
 - Responsabilidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley.
 - Respeto por la vida, la libertad y la integridad personal y no justificar ni infligir o tolerar la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

→ Por su parte, los abusos policiales en el uso de la fuerza derivan de las condiciones específicas de la labor: aunque el trabajo cotidiano no implique el uso exclusivo o predominante de la fuerza, la policía la usa habitualmente en el arresto de personas sospechosas de haber cometido algún delito, como respuesta a desórdenes o situaciones de violencia en manifestaciones o eventos públicos o como reacción armada ante agresiones violentas con armas de fuego.

- Garantía de que toda intervención en los derechos personales es necesaria y que será moderada y gradual.
 - Protección de la integridad física, psíquica y moral de quienes estén bajo su cuidado o custodia.
 - No cometer, instigar o tolerar actos de corrupción o que supongan abuso de autoridad o exceso en el desempeño de las funciones y labores.
 - Cumplir e impedir la violación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias.
 - Mantener en reserva las cuestiones confidenciales referidas al honor, la vida y los intereses privados de las personas, a menos que el cumplimiento de sus funciones o las necesidades de la justicia lo exijan.
 - Usar la fuerza física o ejercer la coacción directa solo cuando sea necesario y en función de la protección de los derechos y libertades de las personas o del resguardo de la seguridad pública; y utilizarla como último recurso, en la medida necesaria, gradual, adecuada a la resistencia del infractor y siempre que no le infligiera un daño excesivamente superior al que se quiere cesar.
 - Usar las armas de fuego solo en caso de legítima defensa propia o de terceros o en situaciones de necesidad en las que exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas protegidas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese mismo peligro, reduciendo al mínimo los daños y lesiones a terceros ajenos a la situación.
 - Anteponer la preservación de la vida y la integridad física cuando exista riesgo de afectarlas.
 - Identificarse cuando el empleo de la fuerza y de armas de fuego sea inevitable, en la medida de lo posible, y advertir claramente de su intención de emplear la fuerza o armas de fuego, con tiempo suficiente para que la advertencia se tome en cuenta, salvo que dar esa advertencia ponga en peligro a las personas protegidas o al funcionario, o sea inadecuado o inútil según las circunstancias.
3. Un nuevo régimen disciplinario regido por los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, garantizando el derecho de defensa y el debido proceso.
 4. Un dispositivo institucional independiente y externo de control de la corrupción y el abuso policial, compuesto por el auditor de asuntos internos, cuyas funciones incluyen desarrollar estrategias preventivas tendientes a impedir la comisión de faltas disciplinarias, abusos o delitos por parte del personal policial, e investigar los hechos o denuncias al respecto; ante la comisión de una falta grave o delito, coleccionar pruebas para sustentar la acusación, formularla y hacer la denuncia ante la autoridad judicial competente; y el tribunal de disciplina policial, encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas disciplinarias graves y aplicar las sanciones correspondientes.
 5. La conformación de la defensoría del policía, dependencia especial y autárquica y dedicada a:
 - Garantizar la defensa integral de los derechos del personal.
 - Formular y poner en funcionamiento mecanismos de salvaguarda de sus derechos.
 - Promover el respeto de esos derechos dentro de la institución.

En el esquema institucional de control policial, el auditor de asuntos internos es una instancia fundamental. Su labor debe comprender el desarrollo eficiente de funciones preventivas para garantizar la vigilancia y el resguardo

del profesionalismo y la responsabilidad en el ejercicio de las tareas, mediante el desarrollo de una acción institucional tendiente a prevenir acciones negativas y promover los valores que forman parte de la nueva policía. Esto requiere de estrategias de fortalecimiento institucional para revertir o conjurar las condiciones institucionales y sociales que favorecen o determinan el deterioro del profesionalismo policial. La auditoría de asuntos internos estará dirigida por un civil sin estado policial, designado por las autoridades políticas del ramo, y contar con la estructura orgánico-funcional adecuada y capacitada, el presupuesto, los medios materiales y los recursos humanos idóneos y suficientes para cumplir con sus funciones. La auditoría de asuntos internos debería tener dos dependencias básicas:

1. El departamento de prevención institucional, como unidad centralizada encargada de:
 - Elaborar y mantener actualizado el mapa de infracciones policiales, las faltas y delitos cometidos por el personal.
 - Conformar y poner en funcionamiento grupos interdisciplinarios para analizar las situaciones de riesgo e identificar los factores que favorecen o determinan las diferentes modalidades de corrupción policial.
 - Planificar y desarrollar programas de intervención focalizada para prevenir o conjurar dichos factores.
2. El departamento de investigaciones, responsable de:
 - Llevar a cabo auditorías tendientes a prevenir faltas disciplinarias, abusos, actos de corrupción o delitos mediante inspecciones, requerimientos de documentación o solicitudes de informes.
 - Realizar investigaciones para identificar la posible comisión de faltas o delitos en dependencias consideradas de riesgo o sobre las que existen elementos de sospecha, individualizar a los presuntos autores y recolectar elementos de prueba.
 - Investigar faltas o delitos denunciados o conocidos por información pública o derivada de las auditorías preventivas o de las investigaciones preliminares, para constatar los hechos e identificar a sus responsables. Para ello el departamento debería tener un grupo especial de investigaciones, grupos operativos para jurisdicciones o temáticas particulares, y oficinas locales por cada zona o dependencia para recibir, procesar y transmitir denuncias a la sede central y servir de base operativa a los diferentes grupos operativos de asuntos internos que actúen en dicha jurisdicción.

Podría haber también un tribunal de disciplina policial, integrado por tres miembros con título de abogado y sin estado policial, seleccionados por concurso público de antecedentes y oposición, con diferentes salas o secretarías y personal civil idóneo.

El defensor del policía, por último, debería ser también un abogado, sin estado policial, seleccionado por concurso público de antecedentes y oposición.

7.1 Mecanismos de control

Los mecanismos de control deberán ser externos e internos. Los primeros pueden ser exclusivos (solo se dedican a esta labor), como los consejos policiales de vigilancia, funcionarios ministeriales encargados de la supervisión o los consejos para la evaluación de quejas; o inclusivos, que comprenden otras funciones, tales como comisiones legislativas, otros funcionarios elegidos por voto, partidos políticos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, en especial defensoras de derechos humanos.

En el ámbito interno los controles son siempre exclusivos e incluyen los que depuran las filas mediante un proceso de selección y evaluación para el ingreso y el ascenso; los que regulan la conducta y ejercen acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias; y los que supervisan las actuaciones policiales, operativas y de gestión.

Una modalidad de control interno es la evaluación de desempeño individual, mediante indicadores objetivos que no estén basados en simples tasas cuantitativas de desempeño general, como el número de arrestos por mes o multas cursadas. Además, las distintas áreas de desempeño deben contar con indicadores *ad hoc*.

Instancias de control interno

- La instancia de control asuntos internos es definida como “el mecanismo por el cual se investigan las denuncias de actividades delictivas, casos de mala conducta grave e infracciones disciplinarias que implican sus propios agentes”. Debe seguir los cuatro componentes de la investigación de hechos irregulares: admisión, procesamiento, disposición y revisión (Varenik, 2005: 51). Puede ser centralizada o descentralizada, *ad hoc* o discrecional (cuerpos investigativos conformados para cada caso).
- El control disciplinario puede ser ejercido por línea de mando o por mecanismos internos especializados, como inspectorías generales, unidades disciplinarias u oficinas de responsabilidad profesional. Para su buen funcionamiento debe haber voluntad política, liderazgo, independencia, confiabilidad, transparencia, objetividad e imparcialidad, efectividad, principio de seguridad jurídica, personal idóneo y profesional y un sistema gerencial adecuado.
- Para que los sistemas de control sean efectivos se requiere, además de normas adecuadas, explícitas y bien informadas al personal policial, que todas las etapas de los procesos sean transparentes, se cumplan y sean públicas, y garantizar la debida defensa y la celeridad en los procesos.
- Las sanciones deben ser proporcionales al daño causado a la sociedad y no sólo al quebrantamiento de la jerarquía.
- Las estrategias de prevención de la conducta policial deben elaborarse teniendo a la vista la información sobre la realidad actual en la materia. Las prácticas corruptas, los excesos y las incapacidades suelen estar relacionados con culturas institucionales que han perpetuado malas prácticas, muchas veces vinculadas con una noción equivocada de la obediencia y el mando.

Los reglamentos de disciplina deben ser precisos, claros y seguros, para evitar confusiones o ambigüedades en quienes deben regirse por ellos. Y deben enfatizar en los valores y principios fundamentales que sustentan y dirigen la acción policial

La policía contará con mecanismos efectivos para reparar a los ciudadanos cuyos derechos han sido vulnerados. La secuencia de acciones para cumplir con la reparación o sanción de un abuso está asociada al lugar, el tiempo y el marco jurídico en que ocurrió el hecho, a las características y condiciones del agredido, etcétera. Si las infracciones son perseguidas y sancionadas rápida y severamente, los policías tendrán la certeza de lo que arriesgan al transgredir la norma, y la ley tendrá el efecto pedagógico de inhibir conductas.

Las vías administrativas deben ser eficientes, los procedimientos simples y transparentes y ha de garantizarse el derecho a la defensa. La investigación de las faltas disciplinarias debe estar radicada en fiscalías externas.

El apego a la norma puede ser promovido fomentando el control social interno y una cultura de *manos limpias*.

La facultad de ejercer el uso de la fuerza pública con el fin de resguardar el respeto a las normas vigentes, el orden público y la protección de las personas, debe ajustarse a una ética que esté plasmada en un documento que regule y adecue la conducta de la policía al marco ético del respeto por los derechos humanos y la garantía de las libertades individuales, en especial en su interacción con la ciudadanía. El código de ética podría comenzar determinando los deberes y la conducta de los policías en sus relaciones con la ciudadanía. Insistir en que el funcionario policial se debe comportar de una manera ejemplar. Y describir las normas éticas que regulan las relaciones con la comunidad y el tratamiento a los detenidos.

Un mecanismo de apoyo y, a su vez, de control preventivo de la conducta policial es instaurar mecanismos internos de alerta temprana, cuya finalidad principal es apoyar a los agentes en la resolución de problemas personales o familiares, de endeudamiento, violencia intrafamiliar, problemas de salud, que pueden afectar negativamente su accionar.

La transparencia y la rendición de cuentas es un requisito especialmente importante en la policía. El surgimiento de mecanismos de control es una medida de prevención de los abusos policiales y la corrupción, en un escenario de democratización de todas las estructuras del Estado.

Los mecanismos de atención de los problemas asociados al control policial deben considerar a los policías como sujetos y objetos partícipes de todo el proceso, desde la detección de la mala conducta hasta la evaluación, la sanción y el seguimiento de su accionar, en combinación con mecanismos externos de control o auditoría, en un sistema equilibrado de controles internos y externos que los fortalezca.

La rendición de cuentas, por su parte, es un mecanismo para regularizar el ejercicio de la discrecionalidad y limitar el mal desempeño, que permite me-

jorar la confianza ciudadana, obliga a la transparencia y le permite a la policía misma evaluar mejor su actividad. Es un proceso que requiere de la voluntad y compromiso personal e institucional de los involucrados, especialmente de la institución. Tiene tres dimensiones: los fines, relacionados con la dimensión política, respecto del control del orden público y la delincuencia; los medios: la táctica, los procedimientos y enfoques en el uso apropiado de la fuerza; y los métodos: ámbito estratégico, alternativas adecuadas para mantener la confianza pública. Esta distinción es útil a la hora de establecer indicadores para medir la actividad policial.

El control policial y el interés por su conducta están asociados a la naturaleza de su función. Por su rol, responsabilidad y poder, los actos de corrupción en la policía son especialmente graves e impactan a la opinión pública. Prevenirlos, combatirlos y erradicarlos supone la selección de los mejores aspirantes, una formación de alto nivel en todos los escalafones, buenas condiciones de trabajo, salarios decentes, doctrina institucional fuerte, clara y conocida, controles internos estrictos y rendición de cuentas.

7.2 Control de los actos de corrupción y cohecho

La corrupción es un concepto que refiere a “actos de la policía que buscan sacar provecho personal, para un grupo o unidad, con ocasión del ejercicio de sus funciones (poder profesional) u omitiendo el cumplimiento de sus funciones” (Kleinig, 1999). Puede ser activa o pasiva. Conviene entonces destacar sus impactos negativos sobre la institución y establecer las sanciones administrativas para el sujeto activo, sin perjuicio de las acciones penales.

Como falta de integridad policial es una grave amenaza a la confianza ciudadana y la más difícil de revertir, y constituye uno de los principales obstáculos a las relaciones positivas entre la policía y las comunidades. Para controlarla es necesario conocer los factores que están en su origen, sus consecuencias institucionales, organizativas, comunitarias, sociales y políticas, y que todos los involucrados en prevenirla o reducirla tengan voluntad política y ética. Una manera de combatirla, no la única ni la principal, es pagando sueldos adecuados, que garanticen a los integrantes del cuerpo cubrir con sus necesidades y las de sus familias.

El éxito de esta lucha depende también del interés político que la sustente y de la ausencia de escándalos ulteriores. Enfrentar el problema exige integrantes insobornables, más la disposición institucional por monitorear, registrar y reconocer la presencia de problemas entre sus filas, y la comprensión de que los códigos de silencio y cierto espíritu de cuerpo atentan contra los mecanismos para detectarlo y corregirlo.

El concepto genérico de corrupción incluye también los actos relativos al mal uso del cargo con intención de obtener un beneficio privado, para sí o para un tercero, patrimonial, pero distinto a la dádiva o a la recompensa, tales como enajenar o sustraer bienes a que se tiene acceso en cumplimiento de la función policial.

Los actos de corrupción deben denominarse como tales y sancionarse de acuerdo con su naturaleza y grado, como una muestra más de la probidad institucional. Es fundamental determinar su frecuencia y gravedad, mediante metodologías que tengan en cuenta sus motivaciones individuales e institucionales y los actos de corrupción en sí.

Conviene prevenir entonces los factores institucionales y del contexto, según tipo de función, que puedan facilitar o favorecer los actos de corrupción, en los siguientes ámbitos (Loree, 2006):

- ◆ La (sub)cultura: ley del silencio, primacía de las lealtades internas, que pueden jugar a favor de quienes infringen la norma, conductas que se evitarán desde los procesos de formación, en los que debe insistirse en las nociones altruistas ligadas a la mantención de una moral institucional y la protección de la reputación.
- ◆ Estructura y procesos organizacionales: evitando que los lazos de solidaridad sean sobre todo lazos personales, lo que facilita que los policías pueden ser fácilmente constreñidos por sus pares más antiguos a *respetar* los códigos y guardar silencio.

Deberán evitarse las oportunidades de corrupción creadas por la estructura jerárquica, mediante la reducción de privilegios (chofer, etcétera) que crean élites internas. Si la corrupción proviene de los mandos, el control es prácticamente imposible y los subalternos pueden caer fácilmente en estas conductas, porque los superiores no podrán controlarlos. Las estructuras policiales muy jerarquizadas y rígidas pueden favorecer la corrupción, porque inciden sobre el razonamiento moral de los agentes.

Como se dijo, una decisión conveniente es cambiar regularmente de destinación, aunque no de especialidad, a los policías que se desempeñan en áreas sensibles y más expuestas a la corrupción: asuntos internos, narcoactividad, agentes encubiertos.

Las posibilidades y estímulos para hacer carrera en la institución, y buenas condiciones de trabajo en cuanto a salarios, dotación e infraestructura, motivan sentido de pertenencia y previenen el apoyo de o las prácticas corruptas. A lo que muy probablemente contribuiría que los incentivos y ascensos se basen en los méritos. Por la influencia que ejercen los altos mandos, deben dar ejemplo, estar atentos a los actos de corrupción y ejercer su autoridad para controlarla. Tienen la responsabilidad de generar confianza en la jerarquía interna, mediante formas de comunicación adecuadas. Su liderazgo transmitirá integridad en todas y cada una de sus acciones, por lo que no se recibirán regalos, sus dependencias serán austeras y el servicio será apolítico.

- ◆ Factores relativos al personal: durante todas las etapas de selección del personal, los controles deben ser rigurosos y se seleccionarán y ascenderán los mejores. El personal que ingrese y haga carrera será también el mejor, en cuanto a las habilidades, competencias y condiciones para convertirse en policía. La corrupción depende tanto de la calidad moral de los policías

como de las características de la organización y la (sub)cultura profesional e institucional. Evitarla depende de los individuos, la institución en sí y la sociedad. En la policía misma la corrupción no deberá tener posibilidades de existir mediante la solidaridad, la confianza y la transparencia.

Un sistema de control y sanción efectivo, de reacción rápida y severa, previene el incumplimiento de las normas, evita el delito y le da legitimidad a la policía.

- ◆ Relación de la policía con la sociedad: es una buena forma de control externo, mediante la ampliación de sus contactos. Esta apertura supone trabajar y fortalecer la noción del policía como ciudadano profesional de la seguridad pública con los mismos derechos y deberes de los demás ciudadanos, a pesar del poder que le confiere su papel en la sociedad.

8. Evaluación

La evaluación del rendimiento policial puede definirse como “un método de análisis que permite acercar los objetivos de un servicio o una política, a los medios utilizados y a los resultados observados y constatados” (Centre Internationale pour la prévention de la criminalité, 2007).

Los parámetros de evaluación de la reforma policial dependerán de sus características, alcances, cronograma y disponibilidad de recursos. Todas, como ocurre con la evaluación de la actividad policial en situación regular, deben someterse a las orientaciones metodológicas básicas que rigen la evaluación de las políticas públicas, y los análisis se harán por área de actividad y nivel institucional.

Es fundamental decidir qué se va a evaluar: la intervención policial o la seguridad. En el caso de la policía comunitaria, es importante tener en claro que se opta por la intervención y las relaciones de la policía con las comunidades. Desde el principio se deben definir el objeto y los métodos de evaluación, prever las dificultades y proponer sugerencias metodológicas y prácticas. Al hacerlas es necesario establecer el estilo de institución al que se le hace y, en ese marco, evaluar los programas, que tendrían que compartir ese estilo.

La evaluación de la gestión policial puede hacerse midiendo los niveles de efectividad en el logro de los objetivos, por una parte, y el cumplimiento de las actividades esperadas sin considerar resultados. Es un proceso cada vez más importante en un contexto donde los recursos asignados dependen de dicha gestión y su eficacia, y debería acercarse a la aplicación de los principios de gestión de las empresas.

Las evaluaciones deberán incluir elementos cualitativos, en especial relacionados con la opinión de la ciudadanía sobre servicios o aspectos de la actividad policial, que adquiere mayor importancia en el modelo comunitario. Dichos aspectos incluyen las condiciones materiales de prestación del servicio, la igualdad de trato y en la orientación ciudadana, transparencia y responsabilidad, y condiciones de detención (Centre Internationale pour la prévention de la criminalité, 2007).

Puede hacerse en tres ámbitos: el desempeño individual; el impacto de un nuevo programa de trabajo policial; y la calidad de la organización en su conjunto (Cano, 2004). El primero es muy importante, porque influye sobre la carrera policial (ascensos, sanciones, destinaciones), y, al mismo tiempo, sobre el tercero, ya que mejorar el comportamiento policial ayuda también a la organización en su conjunto. Cano (2004) distingue ocho áreas de evaluación de la actividad policial, relacionadas unas con la disciplina y otras con su trato con la ciudadanía (véase la tabla Indicadores de actividad policial). Se trata de tener indicadores adecuados que den cuenta, además de la cantidad de detenciones o decomisos, es decir de actividades policiales, de su relación con la comunidad y, más específicamente, de cómo actúan los policías en ella.

La indagación sobre la autoimagen es complementaria a la evaluación ciudadana y puede medir el grado de pertenencia, la autoestima y la satisfacción laboral, y muestra algo sobre la eficiencia y sobre las condiciones de trabajo. Las mediciones sobre corrupción, por su parte, están íntimamente ligadas con

Indicadores de efectividad policial

	Indicadores de efectividad policial	Ámbito de evaluación	Tipo de indicadores	Fuentes de verificación (fórmulas de cálculo)
1	Incidencia criminal y desorden	Trabajo policial	Impacto final. De resultado	Tasa de registro criminal: denuncias, servicios médico-legales, encuestas de victimización, etcétera
2	De actividad policial	Desempeño individual	Actividades o proceso	Nº de arrestos acogidos; cantidad de incautaciones; nº de decomisos; nº de respuestas a llamadas de emergencia frente a rapidez en la atención, entre otros
3	Esclarecimiento de delitos	Trabajo policial	Impacto final. Resultados	Tasa de esclarecimiento; casos detectados por la policía frente a acogidos por el ministerio público; detenidos en flagrancia frente a condenados; órdenes de investigar con resultados positivos, definiendo esto para cada delito
4	Percepción de (in) seguridad	Trabajo policial	Impacto final. Resultados	Encuestas de opinión; también puede ser parte de una encuesta de victimización
5	Evaluación de la policía por la comunidad	Calidad de la percepción ciudadana; organización policial	Impacto final. Resultados o proceso	Encuestas de opinión o entrevistas
6	Auto imagen de la policía	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Encuestas de opinión dentro de la policía
7	Corrupción, violencia y arbitrariedad	Calidad de la organización; actividad policial	Gerenciamiento	Denuncias oficialmente presentadas ante la policía u otros organismos; respuestas acerca de este ítem en encuestas; nº de actos de violencia producidos por acción policial; registros de prensa, entre otros
8	Estructura de la institución	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Análisis de documentos de la institución (cumplimiento de metas, etcétera) y entrevistas referidas a presupuesto, ingreso, formación, disciplina, etcétera

Fuente: Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. 2008.

sistemas de supervisión de asuntos internos, pues la denuncia de este tipo de actos tiende a ser baja, sobre todo cuando los desvíos son muchos y la expectativa poca. Por el contrario, cuando la comunidad espera mucho del accionar policial los reclamos o sugerencias pueden ser frecuentes, al considerarse incluso cuestiones de poca gravedad.

Una manera de medir estas dimensiones son las encuestas de victimización o las encuestas elaboradas para medir auto imagen. Este tipo de instrumentos han de contar con los recursos suficientes para que sean permanentes, a fin de observar cómo evoluciona la percepción sobre dichas dimensiones. Toda medición de la labor policial debe ser de conocimiento público y tomarse con cautela, ya que en ella influyen factores como la ocurrencia de un hecho de alto impacto social, las decisiones políticas, el rol de los medios de comunicación, entre otros.

8.1 Indicadores para la evaluación

Los indicadores permiten establecer la medida de efectividad requerida para alcanzar objetivos y resultados, y deben reflejar las acciones policiales y sus modificaciones con base en fuentes de información empírica que permiten comprobar si los objetivos se alcanzaron y cuáles fueron los resultados de la gestión. Pueden ser de impacto, para medir el efecto de políticas o programas implementados sobre un fenómeno determinado; de resultados, para saber el grado de cumplimiento de objetivos específicos en el marco de una estrategia; y de procesos o actividades, para conocer el progreso en las actividades específicas necesarias para cumplir con los objetivos del plan.

Deben considerar las fuentes de información, a fin tener claridad sobre su manejo y conocer las dificultades que se pueden presentar durante la recolección y cómo registrarla. Las fuentes de más fácil acceso son las propias, seguidas de los datos producidos por otras instituciones del Estado. Los datos de instituciones como organismos de la sociedad civil suelen estar contenidos en estudios publicados y divididos por periodos y territorialmente, por lo que sirven de datos de contexto.

Las encuestas de victimización y de percepción ciudadana, que deben ser periódicas, sirven para tomar el pulso a la opinión y las percepciones ciudadanas, opinión que debe ser territorial y clasificada por tipos de actividad: preventiva o de represión (vigilancia/presencia de patrullaje de calles, accidentes de tránsito, prevención con menores de edad, de violencia intrafamiliar, robos de autos o a casas, prevención del consumo de drogas y alcohol, y otras); control o vigilancia (resguardo en eventos masivos, búsqueda de personas perdidas o de vehículos robados, control de desórdenes y actos ilegales, detención de personas, protección de víctimas de delitos, operaciones de control de narcotráfico y otras formas de crimen organizado); y fiscalización (venta de alcohol, porte y tenencia de armas).

La conducta pública y privada de los policías puede medirse mediante encuestas de opinión periódicas y sistemáticas que permitan conocer la opinión de la ciudadanía y los niveles de apoyo o rechazo, encuestas que retroalimentan a la policía y al gobierno.

De acuerdo con Mohor (2007), otros indicadores de la actividad policial con fuente institucional son:

- ◆ Indicadores de criminalidad y violencia, para medir el comportamiento de la criminalidad cuya disminución es uno de los principales objetivos de la policía, con base en los delitos denunciados, según categorías de gravedad e importancia del bien jurídico protegido, por territorios.
- ◆ Por delito, por ejemplo, el narcotráfico, el secuestro, la trata de personas o el tráfico de inmigrantes.
- ◆ De percepción de inseguridad y de victimización.
- ◆ De actividades policiales: denuncias, tasas de delitos denunciados, capturas, incautación de drogas o armas.
- ◆ De investigación y prevención, para el caso en que una misma policía cumpla con las dos funciones.
- ◆ De percepción ciudadana sobre la policía y sobre la gestión en términos de uso de recursos, flujos de información, etcétera.
- ◆ De malas prácticas policiales: uso excesivo de la fuerza, brutalidad policial, corrupción, detenciones arbitrarias, con base en datos internos como hojas de vida, faltas disciplinarias, procedimientos sumarios, hojas de calificación de desempeño, notas de demérito u otras anotaciones o amonestaciones; y externos, como las encuestas de percepción.
- ◆ Sobre la relación entre la policía y la comunidad, por ámbito de la relación, actividades de difusión, trabajo en unidades, desenvolvimiento en las calles.

El sistema de indicadores debe cruzar sistemática y permanentemente las fuentes de información con las que cuente, así como los estudios, las encuestas y los informes periódicos de las instituciones académicas y las organizaciones que estudian la seguridad y los derechos humanos.

Las encuestas de victimización, contrastadas con datos de denuncias y justicia, permiten estimar la cantidad de delitos que no se denuncian, por tipo y zonas. Evaluar esta área es muy importante a partir de la centralidad de la comunidad a la hora de valorar los servicios policiales, por los desafíos que representa para la policía y el gobierno en materia de gestión, eficiencia y eficacia, y de relación con la ciudadanía. Los sistemas de gestión y evaluación deben adecuarse, junto a las modalidades operativas y la distribución de los recursos, para conocer las prioridades y la calidad de las relaciones con la comunidad de acuerdo con las percepciones y expectativas sobre la conducta policial. La policía comunitaria hace más visible la actividad policial, lo que puede hacer más necesaria la evaluación.

8.2 Elementos para una política, estrategia y prácticas de evaluación

Debe haber un plan estratégico actualizado periódicamente, cada cinco años, por ejemplo, que incluya un sistema de control de gestión que permita monitorear, medir y evaluar los resultados de la actividad policial, por áreas, y el nivel de logro de los objetivos estratégicos planteados, a fin de introducir las correcciones e incentivar las buenas prácticas. Tal sistema permitirá determinar, cualitativa y cuantitativamente, el aporte de los estamentos y áreas de la policía, entregar una visión completa de la institución, de las fortalezas y debilidades de los procesos, sistemas de información, recursos tecnológicos, decisiones logísticas, todo ello para orientar las decisiones dirigidas a mejorar, modificar o fortalecer la gestión y calidad de los servicios.

Como parte esencial de una reforma, el sistema de control ha de ser un instrumento para apoyar, mejorar y fortalecer la institución. Sus objetivos deben ser claros y estar asociados a los resultados e impactos buscados, y a los niveles de la institución, contando con la estructura, el presupuesto y los recursos tecnológicos y humanos necesarios. De hecho, la decisión sobre la reforma y su profundidad o extensión, considerará las informaciones existentes en estos sistemas, cualquiera sea su nivel de avance.

Los indicadores establecidos deben servir de herramienta de análisis objetivo de las conductas policiales, evitándose los que pueden dar lugar a incentivos perversos. Permitirán medir, demostrar y justificar las actividades y su impacto sobre la seguridad y la prevención y control del crimen, lo que se reflejaría en la excelencia, medida en términos del cumplimiento y los logros. Se deben evaluar los resultados de la actividad en terreno (eficacia), y el rendimiento general de la institución, su eficiencia, de acuerdo con los medios disponibles en relación con los resultados. Esta evaluación considerará el establecimiento de series históricas a partir de la acumulación de los resultados de evaluaciones en periodos consecutivos, a fin de reflejar la tendencia del funcionamiento de la policía en el tiempo.

Toda policía tendrá sus metodologías e indicadores, de acuerdo con el modelo adoptado, el área de desempeño y los territorios. El de las fuerzas especiales, por ejemplo, no tendrá los mismos indicadores que la policía forense. Los objetivos propuestos por la institución marcarán siempre el punto de partida de la definición de cualquier indicador y fórmula de cálculo.

Conviene insistir en la conveniencia y necesidad de hacer evaluaciones periódicas, utilizando los resultados de las anteriores de acuerdo con periodos específicos, a fin de establecer el funcionamiento y rendimiento institucional y programático durante periodos amplios, cruzando la información de las variables incluidas en cada una de ellas.

La evaluación policial constaría de dos líneas de observación: una de programas, y otra estructural, que darían cuenta de la institución en su conjunto y en sus relaciones. Las dos teniendo en cuenta los distintos ambientes o entornos donde se interviene, para filtrar los factores o variables ambientales que influyen en los resultados y los procesos.

Por último, las evaluaciones policiales deben tener en cuenta si las funciones policiales son las propias o se relacionan con otro actor; las que se cumplen al servicio y demanda de otro actor estatal, como la investigación; las que realizan en asociación con otras entidades públicas y privadas. Y se harán según se trate de actividades preventivas o de control de criminalidad compleja.

8.3 Consideraciones finales sobre evaluación

Una de las herramientas más adecuadas para analizar y evaluar científicamente las actividades policiales es un sistema de información estadístico integrado. La policía es la puerta de entrada al sistema de justicia penal, por lo que es la receptora de las mayores cantidades de información, que se reducirá por diversas causas a medida que se avanza en el proceso.

Un sistema de estadísticas integradas brinda información muy útil sobre la gestión policial, asociándola al funcionamiento de las otras instituciones del sistema penal. Esto significa que los resultados de la actividad policial podrían evaluarse mediante el seguimiento a sus actuaciones en las etapas siguientes del sistema. El sistema estadístico arrojaría así información sobre aspectos estructurales y funcionales, además de la que permita mejorar el trabajo operativo, la gestión estratégica, las tácticas en el ámbito de la vigilancia y de la prevención, agilizar las respuestas, evaluar la vida cotidiana y detectar áreas críticas en su relación con otros servicios.

Conviene resaltar que las evaluaciones deben poner especial atención y recoger información para mejorar los resultados de la acción policial, concebida como una cadena de valor, en especial en cuanto a la imagen de la institución relacionada con el poder discrecional de la policía, que como se ha dicho es inherente a la labor policial.

En el ámbito de las evaluaciones hay un aspecto sobre el cual se debe poner especial atención y del cual se debe recoger información para evaluar y mejorar los resultados de la acción policial, en especial en lo que se refiere a su imagen pública: el ámbito del poder discrecional de la policía, inherente a su labor. Dicho poder está configurado por las recurrentes situaciones en que la policía debe establecer prioridades: entre las infracciones que observa y aquellas que elige perseguir, a lo que se agrega una cantidad de tareas imprevistas relacionadas con la mantención del orden y la seguridad pública, en torno a las que también suele poseer un margen de decisión respecto a cómo proceder y sobre cuáles proceder. Algunas características del trabajo policial, como la poca visibilidad que tiene para sus superiores el trabajo individual que realizan los agentes, así como ante la ciudadanía, sirven de apoyo fortaleciendo este margen de poder discrecional de la policía, ámbito que es resguardado tácitamente por el fuerte sentimiento de solidaridad existente entre sus agentes y la reserva con que los superiores tratan las irregularidades ocurridas en la institución. Todo esto dificulta el control interno entre pares y, más aún, el control externo.

Referencias

- ARIAS, PATRICIA. 2001. *Seguridad ciudadana y democracia: una visión humanista*. Cuaderno para el bicentenario 12. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago.
- ARIAS, PATRICIA Y LIZA ZÚÑIGA. 2008. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Flacso. Santiago.
- BAILEY, JOHN, LUCÍA DAMMERT. 2006. *Public security and police reform in the Americas*. University Press of Pittsburgh. Pittsburgh.
- BAUTISTA LARA, FRANCISCO JAVIER. 2006. *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua*. Ediciones Pavsá. Managua.
- BAYLEY, DAVID. 2001. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*. Issues in International Crime. U.S. Department of Justice. Washington.
- CANO, IGNACIO. 2004. "La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial". En http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf
- CENTRE INTERNATIONALE POUR LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ. 2007. *Mesure de la performance policière. Expériences internationales*. Québec.
- CEPAL Y LATINOBARÓMETRO. 2010. "América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región". Abril.
- COOPERACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2012. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Marta Lagos y Lucía Dammert, editoras. Santiago de Chile.
- COSTA, GINO. 2012. *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*. Inter American Dialogue. 30 años.
- DAMMERT, LUCÍA Y GUSTAVO PAULSEN (eds.). 2005. *Ciudad y seguridad en América Latina*. Flacso-Chile y Municipalidad de Valparaíso (Urbal). Santiago.
- DAMMERT, LUCÍA Y JOHN BAILEY (coords.). 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Flacso-Ilanud-Siglo XXI Editores. México.

- GARLAND, DAVID. 2005. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa. Barcelona.
- KLEINIG, J. 1999. "Human dignity and human rights: An emerging concern in police practices". En G. Lynch (ed.). *Ethics and integrity in police work*. Charles G. Thomas. Springfield.
- LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO Y VERÓNICA MARTÍNEZ. 2007. "Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía". En Caruso, Haydée, Jacqueline Muniz y Antônio Carballo. *Policía, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*. Viva Río. Río de Janeiro. En <http://www.comunidadsegura.org/?q=es/node/37183>
- LOREE, DON. 2006. *Corruption dans les services de police: causes et conséquences. Examen de la documentation*. Gendarmerie Royale du Canadá. Ottawa.
- LOUBET DEL BAYLE, JEAN. 2004. "Une approche de la notion de police". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*. LVII (2).
- . 1998. "Eléments pour une théorie politique de la police". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*.
- MATUS, CARLOS. 2008. *El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante*. Universidad Nacional de La Matanza. San Justo.
- MOHOR, ALEJANDRA. 2007. *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Notas y experiencias para la reforma policial en México*. Documento de trabajo 2. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Universidad de Chile. Santiago.
- MONTERROSO CASTILLO, JAVIER. 2008. *Investigación criminal, estudio comparativo y propuesta de un modelo de policía de investigación en Guatemala*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Guatemala.
- MOORE, MARK. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós. Barcelona.
- NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL. 1979. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Naciones Unidas. Nueva York.
- NUEVA SOCIEDAD. 2004. Seguridad ciudadana y orden público en América Latina. Fundación Friedrich Ebert. N° 191, mayo-junio.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Enero.
- OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA). 2009. "¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica". Diciembre. Wola. Washington.
- OSSE, ANNEKE. 2006. *Understanding Policing. A resource for human rights activists*. Amnesty International Nederland. Amsterdam.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2009. *Informe sobre derechos humanos para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. PNUD. Bogotá.

- RICO, JOSÉ MARÍA Y LAURA CHINCHILLA. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Siglo XXI Editores. México.
- ROSADA-GRANADOS, HÉCTOR. 2010. *Guatemala, 1996-2010: hacia un sistema nacional de seguridad y justicia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010. 1. Guatemala.
- SAÍN, MARCELO FABIÁN. 2010. “La corrupción policial”. *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires. 131, mayo.
- . 2010. “La policía, socio y árbitro de los negocios criminales”. *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires. 133, julio.
- . 2010. *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- . 2008. *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*. Siglo Veintiuno Editores Argentina. Buenos Aires.
- SALAMANCA, FERNANDO. 2004. *Análisis comparativo de sistema de indicadores pertinentes a la relación policía y comunidad*. Serie Documentos. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC)-Instituto de Asuntos Públicos. Santiago.
- TUDELA, PATRICIO. 2007. “Reforma policial, COP y POP: perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”. Septiembre. Disponible en <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (Unodc). 2011. *2011 Global study on homicide. Trends, contexts, data*. Viena.
- VARENIK, ROBERT (COORD.). 2005. Accountability. *Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. Cide/Incide. México.
- ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. 2011. *La palabra de los muertos: conferencias de criminología cautelar*. Ediar. Buenos Aires.
- . 2000. *Derecho penal. Parte general*. Ediar. Buenos Aires.

Patricia Arias

Licenciada en criminología por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y master por la misma Universidad. Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo, con una trayectoria de más de veinte años en políticas públicas y desarrollo de investigación. Ha dirigido áreas de estudios en organismos del Estado y como asesora en entidades como el Servicio Nacional de la Mujer, la Subsecretaría de Interior y Carabineros de Chile. Ha sido investigadora de Flacso-Chile y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Ha hecho investigaciones sobre violencia y delincuencia, género, infancia y adolescencia vulnerables, poblaciones criminalizadas, terrorismo, seguridad privada y mercenarios, instituciones policiales, mediación comunitaria, entre otras, materias en las que cuenta con diversas publicaciones y consultorías.

Es miembro del Grupo de trabajo sobre el uso de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, de ACNUDH.

Héctor Rosada-Granados

Guatemalteco, investigador social, analista político, y consultor internacional en seguridad y justicia. Doctor en ciencias sociales con especialización en sociología y antropología política. Maestro en docencia universitaria y licenciado en sociología, antropología y ciencias políticas.

Es miembro del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (Ceesc). Consultor nacional en la redacción del *Informe sobre derechos humanos para América Central 2009-2010*, del PNUD. Primer secretario de la Presidencia de la República para la Paz; y representante del gobierno de Guatemala en las negociaciones de paz durante el periodo 1993-1996.

Marcelo Fabián Saín

Argentino, licenciado en ciencia política y doctor en ciencias sociales. Profesor e investigador, ha sido comisionado nacional de Prevención y Control de Lava-

do de Dinero (2000-2002), interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009), asesor del Ministerio de Seguridad (2011) y miembro del Consejo Académico del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (Inees). Actualmente es diputado de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (2011-2015).

Autor de libros, capítulos y artículos, entre ellos, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (2002); *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas* (Nueva Sociedad, 2005); *El leviatán azul: policía y política en la Argentina* (2008); *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo* (2010); *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina* (2010).

Anexo 1.

Tablas y gráficos sobre homicidios, hurtos y robos

Tabla 1

América Latina: tasa de homicidios por país, *circa* 1990-2010

Países	Circa 1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,8	7,8	8,5	9,1	7,2	7,3	7,18	8,17	9,16	7,56	5,89	5,46	5,25	5,25	5,78	3,38	5,5
Bolivia	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	28,63	s. i.	37,01	34,83	30,13	29,03	41,6	9,54	29,12	10,46	12,53	11,46	10,81
Brasil	19,7	26	27,3	28,1	28,7	29,2	26,46	27,11	27,71	28,08	21,21	22,02	20,95	20,36	22,73	21,69	20,97
Chile	3	4,5	4,37	4,68	1,52	3,05	5,69	5,95	4,64	3,71	1,69	3,5	3,6	3,7	3,5	3,5	3,7
Colombia	89,5	69,7	71,8	67,2	60,1	62,3	63,8	64,5	67,3	52,4	44,6	40,2	37,5	37,2	34,3	39,4	38,4
Costa Rica	4,1	5,3	5,3	5,8	6	6,4	6,33	6,52	6,37	7,18	6,23	7,81	7,92	8,28	11,33	10,57	11,36
Ecuador	10,3	13	14,1	14,1	14,4	14,7	14,89	13,3	15,1	12,6	18,5	16,24	18,06	17,04	14,22	13,82	19,15
El Salvador	138,2	139,1	117,3	112,6	95	65	39,38	37	33,76	36,1	45,85	62,37	64,57	57,23	51,83	70,57	64,66
Guatemala	s. i.	32,5	35,3	38,1	30,9	24,2	19,29	20,02	23,69	27,78	36,36	42	45,17	43,29	45,97	46,32	41,46
Haití	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	15,7	19,7	21,3	14,5	s. i.	12	5,1	5	6,1	6,9
Honduras	s. i.	28,8	s. i.	s. i.	s. i.	42,1	50,95	54,85	55,92	33,59	31,9	35,06	44,34	50,01	61,11	66,29	81,88
México	17,8	16,9	15,5	14,2	14,1	12,4	14,14	14	13,14	12,55	11,42	10,92	11,3	9,74	12,4	15	18,6
Nicaragua	s. i.	15,2	14	14,1	13	11,2	9,33	10,37	10,55	11,94	11,99	13,36	12,42	12,76	13,02	13,96	13,48
Panamá	10,9	14,1	9,1	11,3	9,9	9,8	10,13	10,18	12,41	10,84	9,7	11,3	11,04	13,28	19,24	23,68	21,58
Paraguay	4	15,6	16,4	17,3	17,5	17,7	18,8	24,06	24,63	22,62	20,87	15,02	12,34	14,79	15,1	13,36	11,47
Perú	11,5	12,36	11,95	7,36	3,23	s. i.	5,01	4,9	4,3	4,85	5,55	10,98	11,15	10,32	11,55	10,18	s. i.
Repúb. Dominic.	s. i.	12,7	12,8	12,7	13,5	12,6	12,96	12,37	14,38	17,9	25,44	22,25	21,78	21,32	26,19	26,02	25,8
Uruguay	4,4	4,8	4,9	5	3,71	4,12	6,48	6,59	6,98	5,96	5,88	5,69	6,13	5,84	6,63	6,76	6,08
Venezuela	15,2	20,3	22	18,4	19,4	25	33,12	35,14	42,18	49,16	37,19	37,49	45,34	47,87	52,21	49,27	s. i.

Fuentes: Tasas de homicidio: OEA. Datos de seguridad pública por país. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17> Worldbank Homicide rate dataset. http://siteresources.worldbank.org/EXTICPR/Resources/407739-1267651559887/Homicide_Rate_Dataset.pdf

Worldbank Intentional homicides per 100.000 people. <http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?page=3>

UNODC Intentional homicide, count and rate per 100.000 population (1995-2011). http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

Interamerican Development Bank. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1186239>

Arriagada, Irma, Loreno Godoy. 1999. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Cepal-ONU. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4657/lcl1179e.pdf>

Gráfico 1

Tasa de homicidios en el Cono Sur, *circa 1990-2010*

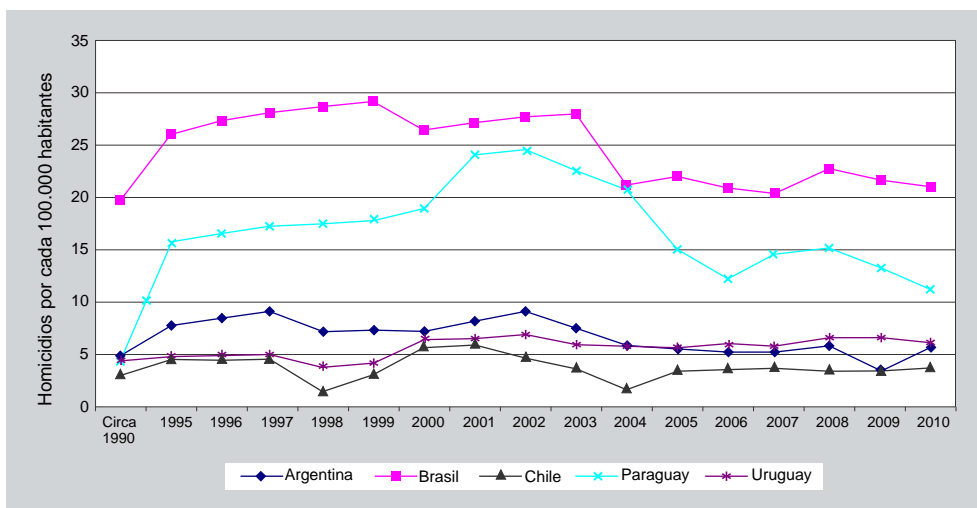


Gráfico 2

Tasa de homicidios en países andinos, *circa 1990-2010*

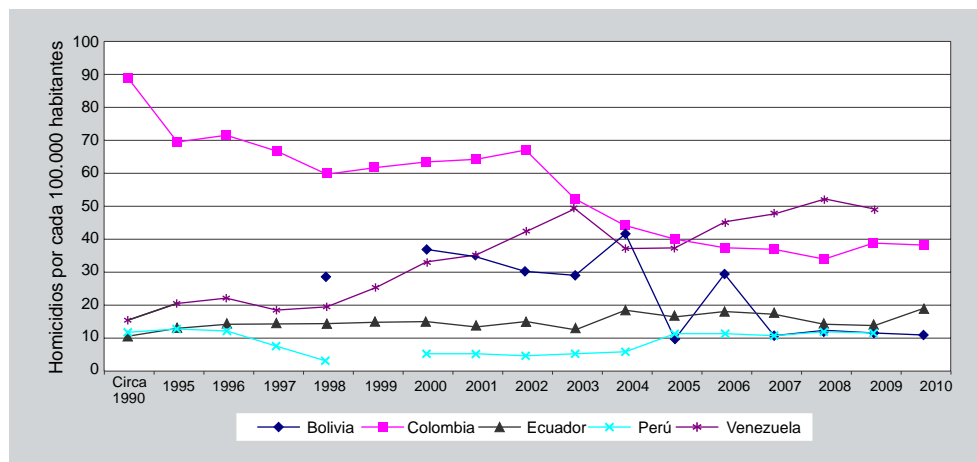


Gráfico 3
Tasa de homicidios en Centroamérica, *circa* 1990-2010

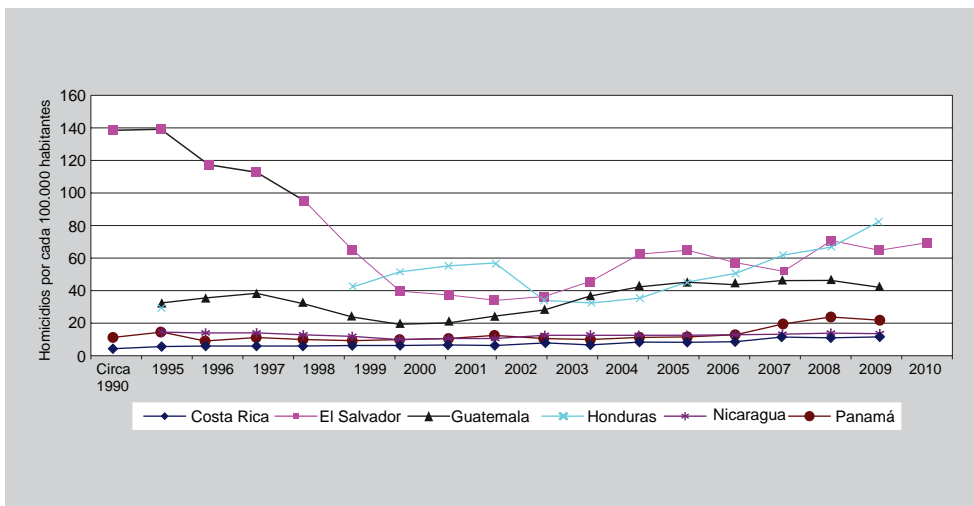


Gráfico 4
Tasa de homicidios en Haití, México y la República Dominicana, *circa* 1990-2010

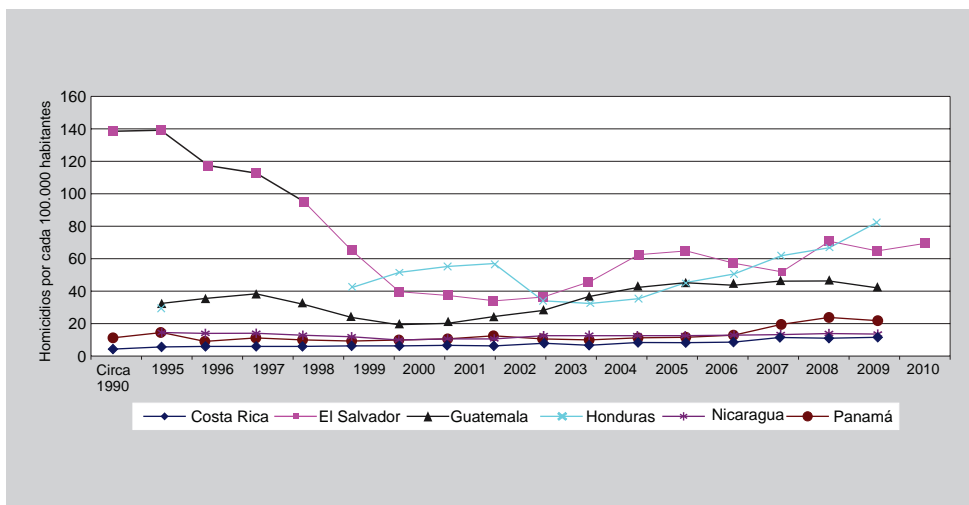


Tabla 2
América Latina: tasa de hurto, 2000-2010

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	830	847	1030,8	913,6	858,6	183,72	746,2	669,76	715,06	s. i.	s. i.
Bolivia	66,51	65,52	49,61	40,05	44,19	41,79	42,16	47,94	51,87	56,46	52,85
Brasil	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	909,42	718,32	849,42	739,3	652,14	617,03	s. i.
Chile	264,2	353,7	412,5	210,99	531,11	952,75	933,46	1009,21	1045,27	1126,12	s. i.
Colombia	83,2	127,3	148,6	147,6	129,92	162	205,76	186,82	162,94	203,99	196,82
Costa Rica	262,2	284,7	273,9	259,4	248	242,4	237,8	276,5	s. i.	104,04	s. i.
Ecuador	s. i.	s. i.	s. i.	33,48	36,53	45,59	45,2	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
El Salvador	309,25	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	177,2	188	s. i.	136,2	s. i.	s. i.
Guatemala	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	41,72	83,86	29,74	30,93	34,84	43,02	s. i.
Haití	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Honduras	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.		s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
México	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	81,47	82,29	82,3	94,54	99,1	129,19	119,36
Nicaragua	238,13	264,84	269,58	274,24	286,67	266,03	316,27	372,89	350,94		179,54
Panamá	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	373,84	433,96	545,26	418,26	488,61	526	519,25
Paraguay	s. i.	s. i.	s. i.	18,5	23,6	22,9	33,4	44,3	s. i.	s. i.	s. i.
Perú	s. i.	s. i.	s. i.	214,24	209,41	188,37	175,41	158,65	164,06	169,65	s. i.
República Domin.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	22,4	s. i.	s. i.	s. i.
Uruguay	1.836,1	2.080,6	2.300,4	2.719,9	2.980,5	3.173,3	3.077	3.003,8	3.168,2	1.825,35	2.825,29
Venezuela	305	286	280	286	245	222	206	197	182	s. i.	s. i.

Fuentes: OEA. Datos de seguridad pública por país. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=34>

Fundación Paz Ciudadana. <http://www.pazciudadana.cl/publs.php?show=CAT&idCat=8>

Gráfico 5
Tasa de hurtos en el Cono Sur, 2000-2010

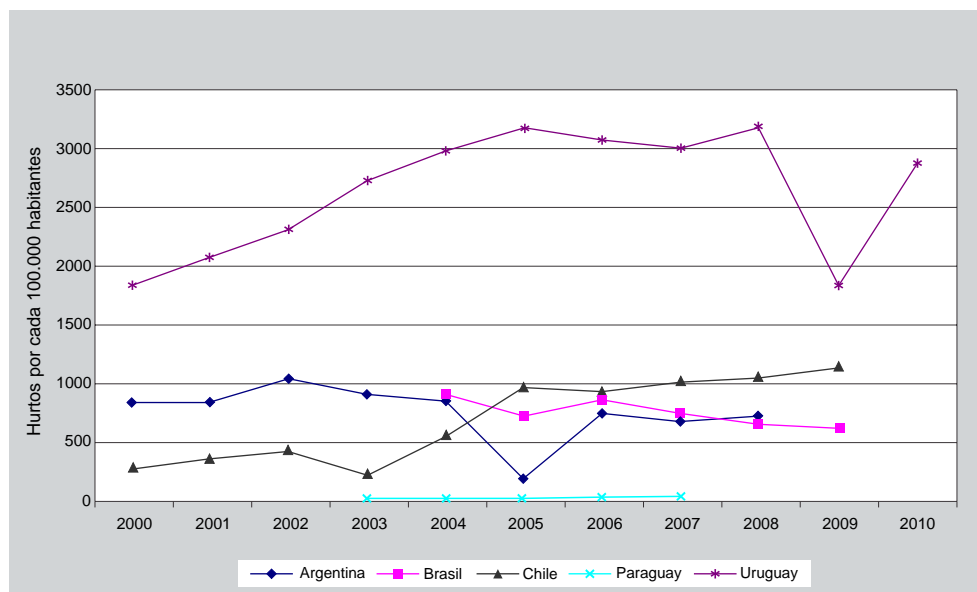


Gráfico 6
Tasa de hurtos en países andinos, 2000-2010

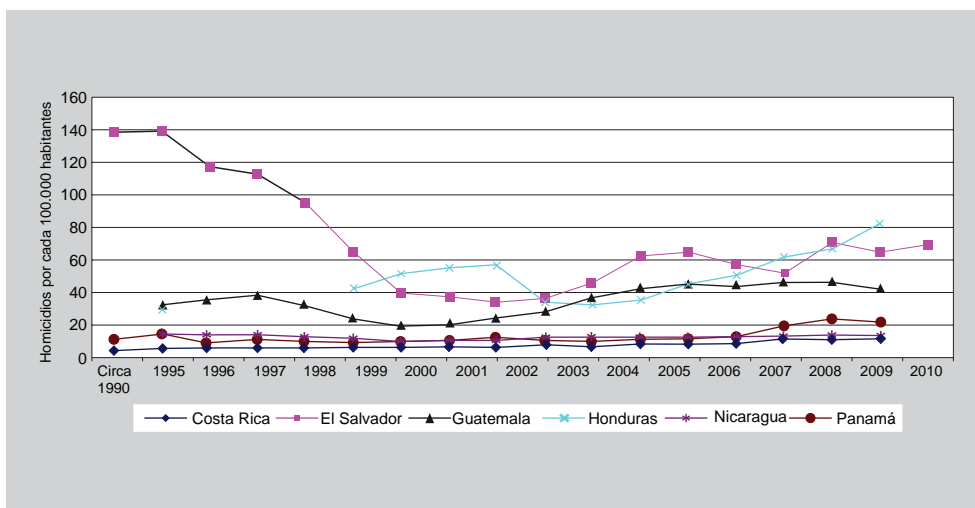


Gráfico 7
Tasa de hurtos en Centroamérica, 2000-2010

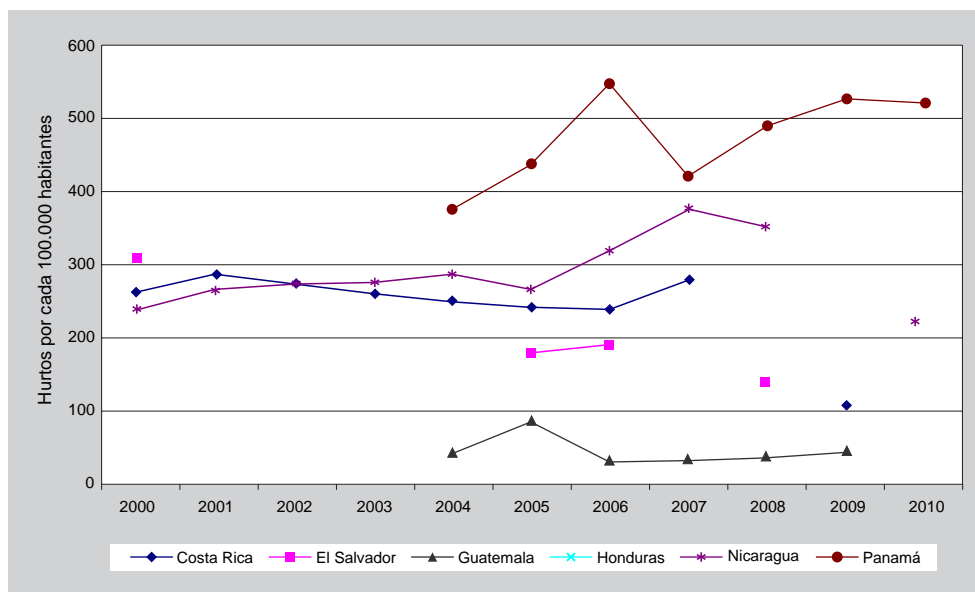


Gráfico 8

Tasa de hurtos en México y la República Dominicana, 2004-2010

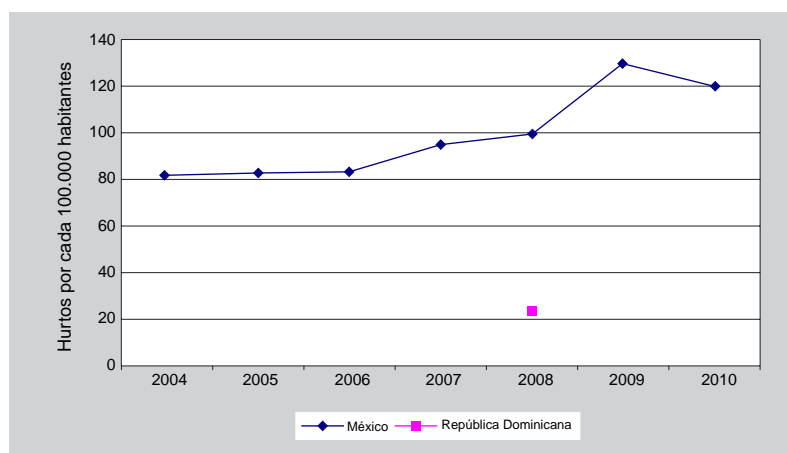


Tabla 3

América Latina: tasa de robos, 2000-2010

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	976,6	1.032,8	1.252,5	1.145,7	926,01	917,06	904,62	858,32	973,26	s. i.	s. i.
Bolivia	109,41	114,1	97,52	95,89	81,75	93,35	93,31	113,88	139,97	138,68	128,23
Brasil	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	489,05	418,07	474,99	446,24	439,77	454,18	415,36
Chile	s. i.	s. i.	s. i.	608,95	555,86	456,91	475,2	561,81	333,4	541,56	190,98
Colombia	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	129,92	161,94	209,41	189,65	164,78	206,43	s. i.
Costa Rica	337,5	409,7	366,2	422	468,9	499,3	535,8	518,5	s. i.	s. i.	s. i.
Ecuador	448,21	396,72	378,45	357,76	360,85	360,38	391,13	399,32	s. i.	s. i.	s. i.
El Salvador	168,9	120,7	81,8	69	199,97	181,34	150,51	157,11	159,42	155,02	s. i.
Guatemala	165,81	152,87	153,65	158,02	136,12	114,04	70,26	71,79	71,44	67,99	s. i.
Haití	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Honduras	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
México	519	537	510	505	500	496	520	577	616	632,8	670,4
Nicaragua	351,3	396,5	401,14	404,89	395,99	391,9	440,69	498,07	591,35	s. i.	488,3
Panamá	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	156,17	162,96	177,71	190,01	231,27	235,81	270,29
Paraguay	71	84,1	83,8	42,7	31,4	29,2	43,1	83,9	116,43	140,46	s. i.
Perú	s. i.	s. i.	s. i.	142,21	156,1	163,8	163,25	145,94	148,87	167,27	s. i.
Repúb. Domini.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	556,34	556,36	952,68	817,83	s. i.	s. i.	s. i.
Uruguay	204,51	185,82	256,36	209,9	211,99	252,63	267,56	275,99	321,28	340,54	410,11
Venezuela	145	123	153	149	111	103	103	106	s. i.	s. i.	s. i.

Fuente: OEA. Datos de seguridad pública por país. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicadorsdetails.aspx?lang=es&indicador=66>

Gráfico 9
Tasa de robos en el Cono Sur, 2000-2010

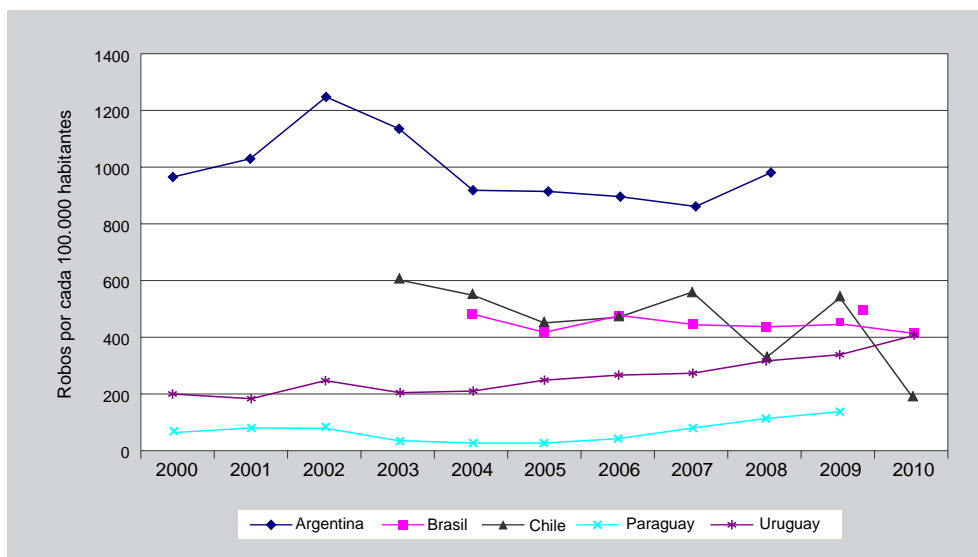


Gráfico 10
Tasa de robos en países andinos, 2000-2010

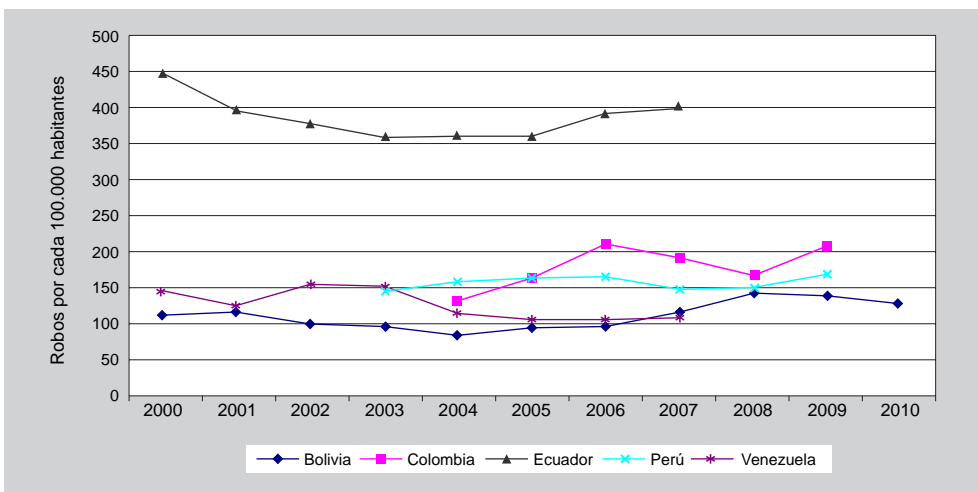


Gráfico 11
Tasa de robos en Centroamérica, 2000-2010

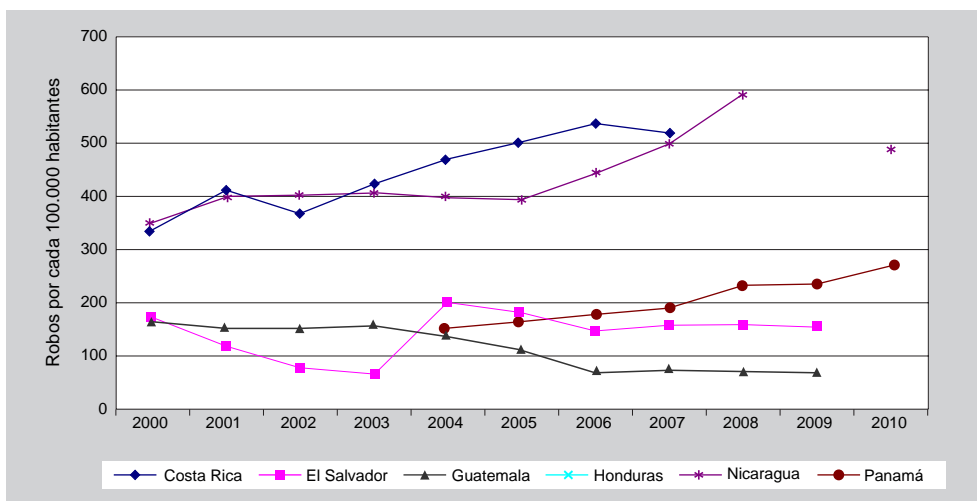
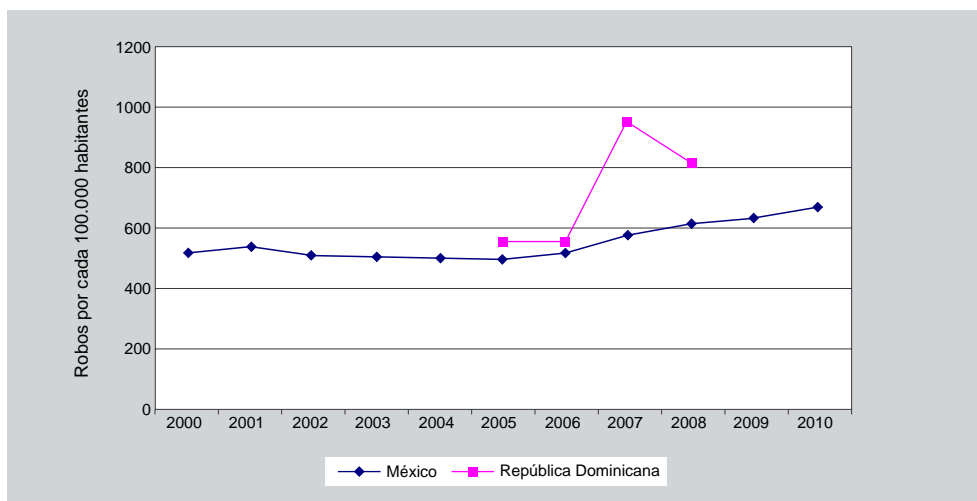


Gráfico 12
Tasa de robos en México y la República Dominicana, 2000-2010



Anexo 2. La seguridad privada

La concepción tradicional de la seguridad privada

Los problemas estructurales de los sistemas de seguridad pública en los países latinoamericanos han influido en forma determinante en el crecimiento exponencial del sector de seguridad privada en los últimos años.

Las respuestas ineficientes y la falta de voluntad política a la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, encontraron respuesta pronta por parte del mercado, que de la mano del sector privado contribuyó al crecimiento de la oferta de servicios de seguridad privada, generando fenómenos que, por su novedad y la inexperiencia de los sistemas de seguridad pública, no se han tratado convenientemente.

A la gestación y consolidación de un mercado de la seguridad privada los Estados reaccionaron estableciendo agencias y mecanismos de control sustentados en la vigencia plena de su monopolio de la obligación de brindar seguridad a la ciudadanía. Las legislaciones sobre seguridad privada reconocieron que, si bien las instituciones privadas son libres de llevar a cabo actividades tendientes a proveer seguridad y ofrecer sus servicios públicamente, su contratación no supone, de ningún modo, la renuncia del Estado a brindar seguridad a los ciudadanos que los adquieren. Los sistemas normativos fijaron como principios rectores del sector su subordinación y complementariedad respecto del sistema estatal de seguridad pública, y diseñaron un esquema en el que las empresas tienen deberes cuyo cumplimiento debe fiscalizar el Estado, entre ellos:

1. Colaboración, cooperación y asistencia a las autoridades policiales o de persecución penal en relación con las personas o bienes cuya vigilancia, custodia o protección estén a su cargo, y colaboración con la fuerza pública cuando se requiera. Y de poner a disposición de la autoridad todos sus recursos humanos y materiales en caso de catástrofe.
2. Obligación de denuncia de los delitos de los que tengan conocimiento en ocasión de la prestación del servicio.
3. Deber de informar a la autoridad de los objetivos por cumplir.
4. De registro de personal, de inspecciones, de misiones, de armas, de vehículos, de materiales de comunicación y de soporte informático.
5. Obligación de secreto respecto de la información y/o documentación referidas a su actividad.

La supervisión y el control en la región están a cargo de los ministerios del Interior, secretarías de seguridad o la policía y direcciones especiales, responsables de conceder

los permisos del servicio, de fiscalizar y sancionar, de registrar a los prestadores y de dictar y adoptar las resoluciones.

Estos esquemas de control son necesarios pero resultan insuficientes para gobernar el sector. Si para el sector privado la inseguridad es una oportunidad para obtener réditos económicos, una competencia restringida únicamente por requisitos legales habilitantes es pernicioso para la seguridad pública. La deficiencia más importante de las regulaciones proviene de la ausencia de criterios que orienten la lógica de funcionamiento del sector hacia una competencia por brindar un mejor servicio. El incremento de la demanda, que multiplica la cantidad de oferentes, desata la competencia entre los proveedores de servicios de seguridad privada por una mayor clientela, que puede ser positiva si se sustenta en la motivación empresarial por brindar el mejor servicio posible, o negativa si se origina en una lógica de boicot de las acciones de los competidores para evitar su contratación y promover la propia. Las legislaciones no han previsto recursos tendientes a evitar la competencia negativa, presente en gran parte de los países latinoamericanos, en donde las empresas son contratadas no por la calidad de sus servicios sino por los malos resultados de los otros. Las falencias en la provisión del servicio, además de ser un problema de los contratantes, redundan en el incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la seguridad pública.

Gobernar efectiva y eficientemente la seguridad privada es clave para que el Estado provea, como le corresponde, seguridad a toda la ciudadanía y, a la vez, administre mejor sus recursos. A algunos sectores les brindará seguridad directamente, por medio de sus instituciones, y a otros en forma indirecta, con el control de legalidad y calidad del servicio privado. El buen funcionamiento de este esquema implica que, una vez verificada la calidad del servicio brindado por privados, las agencias gubernamentales de la seguridad pueden reorientar los recursos públicos hacia los otros sectores sociales, complementándose en una mayor y mejor cobertura.

La actividad y la dirección de este sector se han caracterizado por un alto grado de independencia respecto del sistema de seguridad pública. La falta de iniciativas gubernamentales de coordinación y planificación de las tareas de las agencias públicas y privadas en una estrategia única de seguridad, responde a una concepción de la seguridad privada como una seguridad distinta de la estatal, siendo el resultado de esas actividades responsabilidad exclusiva de los privados. A consecuencia de esta concepción hay un desgobierno del sistema de seguridad privada que lleva al incumplimiento de la obligación estatal de proveer seguridad a todos los habitantes.

El gobierno de la seguridad privada debe tender a armonizar la pretensión de lucro del sector privado con la necesidad de garantizar los derechos de todos los habitantes. Para alcanzar este objetivo se requiere controlar la calidad del servicio y definir, en el marco de la estrategia de gobierno de la seguridad, la coordinación operacional de las agencias de ambos sectores.

La seguridad privada gobernada por el sistema de seguridad pública

La seguridad, servicio público

El diseño actual de los sistemas de seguridad privada parte de presupuestos conceptuales falsos que legitiman un modelo deficiente en el que sus agencias, bajo estricto control estatal, actúan autónomamente y con un alto grado de independencia del accionar de las instituciones policiales o de seguridad pública. Este fenómeno, se dijo,

se sustenta en el entendimiento de que existen dos tipos de seguridad distintas, una a cargo del Estado y otra de los privados, con ámbitos de actuación específicos.

Las actividades estatales destinadas a garantizar la preservación y el goce de los derechos humanos se engloban, todas, dentro de algún servicio público: la educación, la salud, la justicia. Lo que define a determinadas actividades como servicios públicos es su esencialidad para la comunidad, brindarlos es una de las razones de ser del Estado y la imposibilidad de hacerlo eficientemente para todos ha determinado que conceda permisos a instancias o agentes privados para prestarlos.

El ser la seguridad un servicio público más, y permitir el Estado que sea prestada también por agentes privados, no implica que existan dos tipos de seguridad con regulaciones distintas: esta es un solo servicio público cuya titularidad siempre corresponde al Estado, que por diferentes razones permite desarrollar actividades vinculadas con ese servicio a algunos agentes privados.

Entender la seguridad como un servicio público implica que el Estado es responsable por todas las acciones que se enmarcan en él, debiendo entonces gobernar todas las instancias relacionadas con las políticas y las acciones correspondientes.

Un nuevo sistema de seguridad privada

Engloba al conjunto de empresas privadas que prestan servicios de seguridad, y a las actividades llevadas a cabo por los organismos gubernamentales responsables de la regulación y el control de los servicios que éstas prestan, que incluyen una amplia gama de actividades, como la vigilancia de lugares o establecimientos públicos o privados, la custodia personal, la protección de bienes y valores fijos o en tránsito, la vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electroópticos, las labores de investigación, la fabricación y administración de sistemas de alarmas, vigilancias y hasta de armas o artefactos de defensa, y otras actividades análogas.

Las agencias estatales de control de la seguridad privada son responsables de las siguientes labores de control fundamental:

1. El establecimiento de la regulación de los servicios de seguridad privada legalmente establecidos.
2. La concesión y administración de permisos a las entidades y empresas prestatarias del servicio de seguridad privada.
3. La fiscalización y supervisión de dichas entidades y empresas, de sus actividades y de su funcionamiento, de su personal y de la capacitación y entrenamiento del mismo.
4. La administración del régimen de infracciones y sanciones.

La interacción con el sistema de seguridad pública se refiere al conjunto de relaciones entre: 1) las empresas de seguridad privada y el sistema policial en cuanto al desempeño de las labores de seguridad preventiva o policiamiento complejo, que puede suponer tareas de coordinación, acción conjunta, asistencia recíproca, apoyo comunicacional, etcétera; y 2) entre esas empresas y las agencias gubernamentales de seguridad pública en cuanto a la coordinación estratégica para la reorganización de los recursos estatales.

Hasta ahora la concepción tradicional del sistema de seguridad privada se orienta casi exclusivamente hacia el control de las empresas y no contempla el gobierno efectivo de la seguridad privada ni una interacción estratégico-operativa con las agencias del sector. El gobierno efectivo de la seguridad privada requiere:

1. Orientar la competencia mediante un modelo de concesiones públicas. La conjugación de la ausencia o ineficacia estatal en la provisión de seguridad, una alta demanda de seguridad y el permiso legal de ofertar el mismo servicio a distintas empresas en el mismo espacio geográfico favorecen el predominio de la lógica de la inseguridad.

El sistema de seguridad pública debe dirigir el mercado por medio del diseño de un modelo de concesiones que permita superar las deficiencias del modelo actual y, además, depurar las empresas, para que funcionen solo las que están en condiciones de garantizar la capacitación y el control de su personal.

2. Controlar la legalidad, la calidad del servicio y el cumplimiento de las condiciones de la concesión. El modelo desregulado o de libre acción territorial, vigente en todos los países, dificulta en forma extrema el trabajo de fiscalización de las actividades de los prestadores. El esquema de control, además de sancionar las actividades clandestinas de parte de los prestatarios y las irregularidades en la prestación, debe desmotivar ese tipo de actividades, mediante inspecciones rigurosas, intensivas y permanentes, en el marco de procesos administrativos expeditos y actividades de fiscalización eficaces y eficientes. Los sistemas de control deben establecer formas de calificar la calidad de los servicios prestados por las empresas de seguridad privada, verificando el cumplimiento de los deberes y obligaciones. Los controles se diseñarán considerando las necesidades de los ciudadanos y las necesidades del Estado, para controlar fuertemente un servicio que le corresponde brindar y cuya gestión ha cedido a los privados.
3. Que el Estado controle rigurosamente esta actividad no quita que la seguridad sigue siendo una obligación propia, por lo cual debe regular y vigilar cuidadosamente este tipo de servicio y su prestación. Los controles deben elevar los estándares de exigencia de las empresas de seguridad privada, enfocándose en la legalidad del servicio y su calidad.

En el régimen de las concesiones públicas por zona geográfica, las tareas de control se simplifican enormemente. Al existir una sola empresa habilitada su accionar es más transparente, permitiendo un control de calidad y legalidad ágil, estandarizado y con consecuencias inmediatas (vgr. pérdida de la concesión).

El primero dependerá del organismo de fiscalizaciones, cuyos inspectores no podrán ser agentes de las fuerzas de seguridad públicas, para no disminuir y distraer los recursos policiales de sus tareas y evitar, como es frecuente en muchos países, actos de corrupción.

El segundo de los controles se puede verificar fácilmente mediante encuestas regulares y estandarizadas a los usuarios, dirigidas por la dirección de fiscalizaciones.

Este régimen de concesiones permite, además, controlar eficazmente el denominado mercado negro o de servicios clandestinos de seguridad, y permitirá a los habitantes de la zona conocer a quienes pueden brindar servicios privados de seguridad en su barrio.

Este modelo requiere de un ente de regulador de los servicios de seguridad privada que, siguiendo los fundamentos de los sistemas republicanos, debe regirse por el principio de que el que concede u otorga un monopolio no debe controlarlo, como principio, actualizado, de la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos. El ente debe contar entonces con autoridades administrativas independientes del poder central, elegidas por concurso público y con la garantía de inamovilidad de los cargos. Y deberá controlar el cumplimiento de todos los compromisos asumidos

conforme el pliego del concurso público y aplicar el régimen sancionatorio correspondiente.

4. El gobierno de la seguridad privada incluye una agencia encargada del control de la legalidad de las actividades del sector y de la garantía de la calidad del servicio de los prestatarios, que se logrará mediante controles efectivos y por medio de un sistema de seguridad privada cuyos objetivos deben coincidir con los de la seguridad pública. La complementariedad de los dos servicios de seguridad requiere de la interacción permanente entre las agencias de gobierno de ambos sistemas (dependientes ambas del Ministerio de Seguridad), que podrá estar a cargo de una unidad de enlace o dirección de coordinación estratégica con la seguridad pública. Esta función requiere además de una unidad de sistematización y análisis de la información referente al funcionamiento de las agencias de seguridad privada. De la correcta utilización de esa información depende la buena coordinación con las fuerzas de seguridad pública, posibilitando la reasignación racional de los recursos. La unidad debe contar con una base de datos centralizada e interconectada con las diversas agencias estatales, por ejemplo, la de control de armas.

Un sistema de concesiones con una interacción organizada invierte la lógica de financiamiento actual de utilización de los recursos públicos, por ejemplo, agentes de policía entrenados por el Estado que trabajan para empresas de seguridad privada, para financiar a las empresas privadas, por un esquema en el que el sector público aproveche las inversiones privadas. El modelo de concesiones permite así ordenar la participación de agentes públicos en el sistema de seguridad privada, que en muchos países es el único modo de resolver el problema de financiamiento del sector público y los bajos salarios.

Anexo 3. Experiencias de reforma policial en Centroamérica, Argentina, Chile, Colombia y Canadá

Centroamérica: reformas desiguales*

En los años noventa, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua intentaron procesos de reforma policial, en el marco del fin de los conflictos armados y la democratización. La idea central era la desmilitarización de las fuerzas policiales y su separación de las fuerzas militares, delimitando las funciones de cada una, y convertir a la policía en una institución civil y profesional, a cargo de la seguridad pública y no al servicio de los intereses de unos pocos.

Aunque a fines de la década los cuatro países tenían nuevos cuerpos policiales, legislación para regular sus actuaciones y mecanismos de supervisión y control, todas las reformas se vieron limitadas por las presiones de diversos sectores, por los contextos en los que debían implementarse (de creciente criminalidad posconflicto, por ejemplo) y por la incorporación de miembros de las antiguas fuerzas en las nuevas.

En los últimos años, el fuerte aumento de la criminalidad, en algunos casos asociado al fenómeno de las maras, ha llevado a tomar medidas de mano dura y a la participación del ejército en tareas de seguridad pública, lo que ha agudizado los abusos de derechos humanos, que sumados a la creciente presencia del crimen organizado ha contribuido también al crecimiento de la corrupción.

A continuación se presenta un breve recuento de los procesos en las dimensiones de reclutamiento y formación policial; liderazgo y procesos de ascenso; mecanismos de control interno y externos; implementación de programas de policía comunitaria; y la investigación criminal.

El Salvador

El establecimiento de una nueva policía se trató detalladamente en los Acuerdos de paz de 1992. En la Constitución se separaron las labores de defensa nacional, a cargo del Ejército, y de seguridad pública, como responsabilidad de la nueva Policía Nacional Civil (PNC). Según los acuerdos, la PNC estaría formada sobre todo por civiles y tendría

* Esta sección es una síntesis de partes del documento *¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica*, publicado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola), en diciembre de 2009.

poca participación de ex combatientes tanto de la antigua policía (20%) como del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (20%). Se determinó también que debía ser muy descentralizada, y para establecer controles se creó una Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) como institución separada de la PNC, y mecanismos de control interno.

La reforma enfrentó muchas dificultades y el gobierno debió ser presionado constantemente para que cumpliera los compromisos. Las viejas estructuras policiales se resistieron a ser disueltas y hubo intentos para permitir que sus miembros entraran a la nueva institución.

Paralelamente, la ola de criminalidad y violencia asociada al posconflicto llevó a hacer énfasis en una mayor presencia policial en el territorio y a descuidar asuntos claves como la selección rigurosa que permitiera excluir a personas con antecedentes, la formación del personal o el establecimiento de un sistema disciplinario, que solo comenzó a funcionar un año y medio después del despliegue inicial de la PNC.

Reclutamiento y formación

La capacidad de la ANSP para reclutar y formar personal idóneo ha sido limitada por fallas en los mecanismos de convocatoria y en los procesos de selección e ingreso. La verificación de la información de los aspirantes, que debería incluir visitas a sus centros educativos y lugares de residencia, no cumple con ese requisito. Organizaciones como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han señalado la incapacidad de la PNC para evitar el acceso de personas que puedan tener vínculos con violaciones de derechos humanos. Otra queja constante son los reclutamientos y ascensos por recomendación de funcionarios, incluso de personas que no llenan los requisitos.

En cuanto a la formación, aunque los policías deben aprobar los cursos básicos correspondientes a cada categoría y los obligatorios para ascensos, no hay un plan para actualización o capacitación intermedia. Ha habido avances en la inclusión de formación en derechos humanos y policía comunitaria, que no se traduce en una nueva cultura institucional, dado que existe una brecha entre la formación y la práctica. Se está trabajando en cerrar esa brecha, con limitaciones de presupuesto.

Liderazgo y procesos de ascenso

El ingreso y ascenso son regulados por la ley de la carrera policial. Quienes están en el nivel básico no pueden escalar directamente al ejecutivo, sino que deben iniciar el proceso regular para ingresar al mismo, aunque en principio se quería que los ascensos fueran posibles tras cumplir los requisitos de antigüedad, experiencia y formación.

El esquema de ascensos ha sido criticado desde adentro y afuera de la institución, por la manipulación e injerencia política para beneficiar a miembros de los antiguos cuerpos de seguridad o a personas de menor rango o que no cumplen los requisitos; y por las quejas sobre el uso de las rotaciones y transferencias de personal como políticas de castigo.

La falta de claridad sobre las reglas de juego que rigen los procesos de ascenso genera dudas sobre su transparencia, lo cual ha afectado el sentido de pertenencia y la tasa de retención de los miembros de la policía.

Mecanismos de control interno

El primer sistema de control interno entró en funcionamiento año y medio después del despliegue inicial de la nueva policía, y desde el comienzo tuvo serios problemas de falta de recursos y de coordinación, que lo hicieron fracasar. En 2001 se aprobó una nueva ley orgánica de la PNC, que aun cuando estableció la posibilidad de depurar a los miembros de la institución, limitó la independencia de la instancia encargada y dejó espacios de posible manipulación. En 2007 se aprobó una nueva ley disciplinaria, cuyo modelo cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, responsable de hacer cumplir el marco legal interno, y una Inspectoría General, que vigila y controla la actuación de los policías. A pesar de que este modelo asignó presupuesto para el funcionamiento de la Inspectoría, en 2009 esta tenía muy poco personal para cumplir con sus labores.

A pesar de los esfuerzos de modernización, los controles internos parecen dirigirse sobre todo al personal de nivel básico, y no alcanzar a los mandos. Peor aún, faltan investigaciones serias sobre las acusaciones de violaciones a los derechos humanos, a pesar de que la Policía es una de las entidades públicas más denunciada.

Mecanismos de control externo

En 1996 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), con cinco miembros designados por el presidente, para analizar la situación de seguridad pública y proponer políticas de mediano y largo plazo al respecto. Esas propuestas nunca fueron consideradas seriamente. Luego, en 1999, se le encargó también la implementación de proyectos de prevención y participación ciudadana. Sin embargo, a pesar de las responsabilidades que le asigna la legislación, el Consejo ha sido excluido de las grandes decisiones y ha tenido profundas diferencias con las actuaciones del gobierno, como en la implementación del Plan Mano Dura y la ley antimaras. Sus tareas se han limitado a la prevención social de la violencia y no ha tenido incidencia sobre las políticas o el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.

En 2001 se creó el Consejo de Ética Policial, presidido por el ministro de Seguridad Pública y conformado por cuatro miembros nombrados por el presidente, que representan a los sectores empresarial, social y académico. Sus funciones son la supervisión de la aplicación de las políticas de seguridad pública y el uso de los recursos asignados para ello, y verificar el comportamiento y la gestión policial. No obstante, el Consejo solo comenzó a funcionar en 2004, y aunque ha logrado avances significativos, como la formulación de indicadores de desempeño, sus informes y recomendaciones no son de conocimiento público, dado que son de uso exclusivo del presidente, por lo que su nivel de cumplimiento no se puede verificar.

Policía comunitaria

La unidad de policía comunitaria de la PNC ha creado los “comités de seguridad ciudadana”, en los que participan miembros de la comunidad, identificando los problemas y proponiendo soluciones; además, en algunas regiones se hacen patrullajes a pie o en bicicleta. No obstante, la falta de personal y las dificultades logísticas no han permitido la sistematización de estas prácticas.

El programa policía comunitaria de más amplio alcance ha sido el patrullaje policial orientado a la comunidad, iniciado en 1999 con el objetivo de reducir la criminalidad aumentando la presencia policial en las calles y mejorando la obtención

de información para orientar más eficazmente las acciones. En 2005 el programa era implementado en todo el país. Sin embargo, desde sus inicios se ha discutido si es un programa de policía comunitaria, dado que no promueve la participación ciudadana en la dirección y seguimiento del trabajo policial. Y aunque en algunas regiones las evaluaciones fueron positivas, las limitaciones de recursos y la falta de visión estratégica hicieron que el programa se abandonara en algunas comunidades. Otro programa piloto, basado en el modelo japonés de policía comunitaria, se lanzó en 2008 en el departamento de La Unión, buscando un mayor contacto directo entre los agentes y las comunidades, e identificando aquellas que requieren más presencia policial.

Sin embargo, aun no hay una política institucionalizada de relación con la comunidad y no hay lineamientos claros sobre cómo abordar la policía comunitaria. Esto lleva a interpretaciones distintas al respecto: mientras hay quienes lo consideran una forma de mejorar el servicio policial, otros lo limitan a un asunto de relaciones públicas o de consecución de recursos.

La investigación criminal

Los altos niveles de impunidad son una evidencia de la poca capacidad investigativa de la PNC; muy pocos delitos llegan a juicio y menos aún a una condena. La falta de credibilidad en la policía y en el sistema de justicia también se refleja en el bajo número de denuncias hechas por las víctimas.

La falta de coordinación y de mecanismos permanentes de comunicación y apoyo mutuo entre la Fiscalía y la policía es uno de los problemas de fondo que impiden una mejor investigación criminal. Una excepción que ha permitido resultados un poco mejores es el vínculo interinstitucional en asuntos como el narcotráfico y el crimen organizado, que debería intentar replicarse en otras áreas.

La débil formación que reciben los policías de investigación es otro problema. Algunos estudios han señalado que existen deficiencias en técnicas básicas como la protección de la escena del crimen, la recopilación de evidencias y la identificación y entrevista de testigos, entre otras. No obstante, se ha intentado que los agentes de investigación se mantengan en esta área de trabajo a lo largo de su carrera, lo que ayuda a desarrollar algún nivel de especialización.

El otro asunto problemático es el exceso de trabajo y la precariedad de recursos presupuestales, en especial en las unidades dedicadas a la investigación de delitos comunes, los que afectan a la mayoría de los ciudadanos. Las unidades especializadas, como las que se dedican a la lucha contra el narcotráfico, son más eficaces, pues han tenido apoyo político lo que se ha traducido en asignación de presupuesto y personal. Se requiere entonces de mejores recursos y de agentes bien seleccionados y formados para fortalecer las capacidades investigativas de la policía.

Guatemala

La reforma a la policía solo se planteó de modo general en los acuerdos de paz y su implementación fue muy débil. El gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), encargó a la Guardia Civil Española, una institución policial muy militarizada, la formación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), y priorizó su despliegue rápido, por lo que esta se constituyó ante todo con elementos de la antigua policía, que había sido un instrumento de fuerte represión durante el conflicto armado. Adicionalmente, las funciones del Ejército y la Policía no se separaron.

Aunque a comienzos de 2000 la PNC tenía presencia nacional, contaba con equipamiento adecuado y sus miembros con mejores salarios, el proceso de reforma institucional tenía profundas deficiencias en cuanto al reclutamiento, la formación y los controles a la disciplina interna, que afectaron su calidad y profesionalismo.

Reclutamiento y formación

Estos procesos son responsabilidad de la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC), que forma parte de la policía y que históricamente ha sido muy débil. En 2002 estuvo a punto del cierre por una drástica reducción presupuestal. En 2004, un diagnóstico señaló dificultades en la convocatoria, verificación de antecedentes de los aspirantes (en algunos casos no se hacía) y selección de los nuevos miembros, debidas a la falta de recursos humanos, técnicos y financieros y a la poca coordinación dentro de la institución para llevar a cabo estas tareas. Además, la imagen negativa de la policía y los bajos salarios que ofrece no generan mucho interés en ingresar a sus filas.

Así mismo, la reducción en el tiempo de formación de agentes de policía (la presión por alcanzar la meta numérica establecida en los acuerdos de paz), llevó al descuido en la calidad. Hubo periodos en los que los cursos de preparación no llegaban al semestre de duración, cuando ya había sido disminuido el requisito de ingreso en cuanto al nivel educativo requerido. Otro elemento es la carencia de una academia específica para la formación de oficiales de policía.

Desde 2004 se han hecho esfuerzos para mejorar los procesos fortaleciendo a las instancias encargadas de realizarlos y ampliando las convocatorias para atraer a más población indígena y mujeres, con lo que se han obtenido algunos resultados positivos, aunque parciales.

La formación policial sigue un modelo por competencias, con énfasis en el desarrollo de habilidades prácticas. Aunque incluye los derechos humanos como un eje transversal, en la práctica se asigna mayor carga en créditos a la formación en aspectos prácticos tales como manejo de armas. La filosofía de protección no es la esencia en la formación policial. También se da capacitación sobre el reglamento disciplinario, fundamentos sobre recolección y protección de evidencias y algunas técnicas básicas de investigación criminal.

Los cursos de ascenso de los mandos superiores incluyen formación en derechos humanos y ética, aunque son criticados por su poca duración y su falta de continuidad y evaluación rigurosa. Tampoco existe un proceso de actualización permanente del personal durante su carrera de servicio. Situación que se agrava con la presencia, en calidad de docentes, de viejos mandos pertenecientes a la desarticulada Policía Nacional.

Aunque en 2007 se inició un intento de reestructuración del proceso de selección y el modelo de formación, es evidente que sus alcances han sido muy limitados dados los enormes problemas de corrupción, participación en actividades del crimen organizado y abusos de derechos humanos que tiene hoy la policía guatemalteca.

Liderazgo y procesos de ascenso

En 2009 Guatemala no contaba con una ley de carrera policial que regulara las promociones y ascensos. De hecho, ascender es opcional y se ha señalado que algunos miembros prefieren no hacerlo porque el aumento de responsabilidades no se corres-

ponde con el aumento salarial. Amén del control que los viejos mandos ejercen sobre el proceso, lo cual ha dado pie para denuncias de corrupción en el mismo.

La falta de un sistema que dé claridad a esos procesos ha llevado a que ocasionalmente haya vacíos de oficiales subalternos y superiores, lo que ha obligado a ascender a personas que no cuentan con los requisitos necesarios. Además, los constantes cambios en el alto mando generan mucha inestabilidad institucional, lo cual afecta la planificación y el desarrollo de la carrera policial.

De hecho, el cambio a la ley orgánica de la PNC, realizado por el Congreso en 2000 (situación que posteriormente fue rectificada), abrió la puerta para el rompimiento del sistema de carrera. Desde su promulgación y hasta dicho cambio, la Dirección de la PNC debía estar en manos de un oficial de carrera dentro de la misma. Al introducirse el cambio mencionado, se permitió que el director fuese nombrado directamente por el ministro de Gobernación, sin que la pertenencia institucional fuese un requisito. De esa cuenta, durante todo el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) y el de Óscar Berger (2004-2008), la dirección de la PNC estuvo en manos de personas ajenas a la misma, dando lugar a que dicha posición fuera considerada como el pago de favores políticos. Al rompimiento del sistema de carrera le acompañó el comprometimiento de la entidad en acciones fuera de la ley, tal el caso de las ejecuciones extrajudiciales¹.

Mecanismos de control interno

El sistema disciplinario establecido siguiendo el modelo de la Guardia Civil española permitió los abusos de los superiores contra sus subordinados dentro de la policía, y fracasó en el intento de canalizar las denuncias ciudadanas sobre los abusos policiales.

En 2003 se ajustó el reglamento disciplinario para fortalecer la investigación y facilitar la remoción de policías involucrados en abusos graves, y en 2005 se creó la Inspección General, que dirige el sistema de control interno, que a pesar de estar formalmente establecido, no ha logrado enfrentar eficazmente la penetración de la criminalidad organizada ni reducir los altos niveles de corrupción y los abusos de derechos humanos, tan generalizados que, en 2007, el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, señaló que aun cuando esos actos no se podían calificar como una política oficial, sí iban mucho más allá de las actuaciones de unos pocos miembros e implicaban una responsabilidad institucional.

La enorme debilidad de las instancias de control interno, que además no cuentan con un verdadero apoyo de los altos mandos policiales, les impide supervisar y controlar efectivamente a las fuerzas encargadas de la seguridad pública. Así, aunque a veces se inician investigaciones que incluso llegan al ministerio público, estas casi nunca llegan a los tribunales.

Aun cuando sucesivos gobiernos han hecho esfuerzos para depurar la PNC, no han sido suficientes para mejorar el desempeño de la institución ni para procesar penalmente a los policías involucrados en actos criminales, que simplemente son despedidos. Además de la necesidad de depuración y de fortalecimiento de los mecanismos

1

A fines de agosto, el ex director de la PNC durante el gobierno de Óscar Berger, Erwin Sperissen, fue capturado en Ginebra, y ligado a proceso por ejecuciones extrajudiciales.

internos de control, es necesario desarticular las estructuras criminales dentro de la institución si se quiere lograr que sea profesional y preste los servicios para los que fue creada.

Mecanismos de control externo

Los acuerdos de paz de 1996 incluían la creación de un Consejo Asesor de Seguridad (CAS), que solo se estableció en 2004. Cuenta con una participación importante de las organizaciones de la sociedad civil y debe, entre otras, vigilar el accionar de las instituciones de seguridad y proponer estrategias en la materia. Lamentablemente, sus logros han sido pocos, debido a la falta de apoyo a sus propuestas por parte del alto gobierno y a su falta de personal, infraestructura y presupuesto.

Policía comunitaria

El Viceministerio de Policía Comunitaria tiene a cargo la formulación e implementación de las políticas en la materia, y la Subdirección General de Prevención del Delito, creada en 2005, debe atender las relaciones comunitarias y la prevención del delito, entre otras.

Aunque la PNC ha desarrollado programas de visitas domiciliarias diurnas y nocturnas, reuniones entre comunidades y policía y vecinos, y patrullajes en áreas vulnerables, el eje central del trabajo comunitario han sido las Juntas Locales de Seguridad (JLS), instituidas en 1999, para facilitar la participación y promover la confianza y el acercamiento entre los ciudadanos y la policía.

Las juntas han tenido resultados diversos en las diferentes comunidades: en algunas han facilitado que los miembros de la comunidad se reúnan, identifiquen los problemas de su entorno, debatan las posibles soluciones, y así mejoren sus relaciones con la policía. Sin embargo, a menudo han terminado remplazando a la fuerza pública, convirtiéndose en ocasiones en operadores de la justicia, ejerciéndola por mano propia y, en no pocas ocasiones, cometiendo abusos contra la población². Hace falta una estrategia clara de supervisión para asegurar que las juntas no se conviertan en mecanismos de control ilegales o sean utilizadas para cometer delitos.

Otro proyecto piloto, puesto en marcha desde 2005 por Estados Unidos en una zona de la capital con índices alarmantes de violencia y criminalidad, busca promover mayor participación entre la comunidad y la policía, alrededor de tres ejes básicos: capacitación en patrullajes con perspectiva comunitaria, una comisaría modelo y un sistema de inteligencia civil. El propósito de los patrullajes era mejorar la presencia

2

En los hechos más recientes, los tribunales han emitido sentencias condenatorias contra las juntas locales de seguridad en San Juan Cotzal, Quiché y en Panajachel, Sololá, entre otros, por ejecución extrajudicial, desaparición forzada, amenazas y tortura. En el municipio de San Juan Sacatepéquez, departamento de Guatemala, la Junta Local de Seguridad ha sido sindicada de desaparición forzada y ejecución extrajudicial. Estas juntas a nivel nacional, realizan patrullajes e imponen toque de queda comunitario, detienen y registran a las personas y cobran multas en efectivo a las familias que se niegan a participar. De acuerdo con la asociación Seguridad en Democracia (Sedem), la base social de estas juntas son las anteriores estructuras de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y los Comisionados Militares, que funcionaron bajo el control militar durante la acción contrainsurgente del Estado.

policial en las escuelas, en las que había altos niveles de extorsión contra los estudiantes; el modelo logró un uso más eficiente de los recursos y el personal y tuvo éxito en reducir los niveles de victimización en las escuelas. El sistema de llamadas para hacer denuncias anónimas, “Cuénteselo a Waldemar”, que se extendió al nivel nacional en 2008, ha sido muy controversial: aunque las autoridades del programa lo niegan y aseguran que los policías son analizados rigurosamente, algunas personas han señalado que en ciertas ocasiones los denunciados han aparecido muertos. Esta problemática tiene que ver con la percepción social al respecto de dicha iniciativa. La población consideraba que el programa en sí mismo permitía identificar a posibles delincuentes a fin de lograr su ejecución (Samayoa 2007)³.

Es importante investigar esos rumores para evitar daños a la credibilidad del sistema. De modo más general, se ha cuestionado si el programa es de policía comunitaria, dado que su enfoque es más la represión del delito y la mejora de las capacidades de investigación de las comisarias, aun si incorpora elementos para mejorar las relaciones entre policía y comunidad.

Al igual que en El Salvador, una parte del problema es la falta de una perspectiva clara e integral de policía comunitaria, integrada de modo explícito en una política de gobierno.

La investigación criminal

La investigación de los delitos corresponde a la policía, la cual actúa bajo la dirección del ministerio público. Aquí la impunidad es también un problema grave y los casos que llegan a condenas son una enorme minoría. A eso se suma la disminución constante de personal asignado a esta tarea a lo largo de los años, lo que da cuenta de la poca importancia que los sucesivos gobiernos le han dado al asunto. Esto ha generado una sobrecarga de trabajo y una limitada cobertura. Un problema que se relaciona también con que la investigación como tal está incorporada como una labor de la misma PNC, asignada a un pequeño departamento dentro de la misma.

La formación de los policías de investigación también es deficiente y es tan poco prioritaria que incluso en 2004 y 2005 no se formó personal en esta especialidad, dado que la escuela de investigadores de la Academia estuvo cerrada durante ese tiempo.

Además, la coordinación entre policía y Fiscalía ha sido muy poca y la comunicación muy limitada y distante, y aunque se han hecho algunos esfuerzos por mejorar la estructura organizacional encargada de la investigación criminal, los problemas son de fondo y no solo de cuestiones de estructura.

En julio de 2012 se aprobó la ley que da vida a una Policía de Investigaciones, cuyo propósito es, precisamente, cumplir con esta función de auxilio al ministerio público. Hay sin embargo mucho escepticismo puesto que durante el conflicto armado interno la Policía Judicial o Cuerpo de Detectives, convertida luego en Departamento de Investigaciones Técnicas y desaparecida a finales de los años 80, tuvo un rol determinante en graves violaciones a derechos humanos. La Dirección General de Investigaciones

3

Samayoa, Claudia, et al. 2007. *Las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados. Dimensión jurídica, social y humana del fenómeno y la responsabilidad del Estado de Guatemala sobre la mal llamada “limpieza social”*. CALDH-ICCPG-Sedem. Guatemala: 69.

Criminalísticas (Digicri), creada en 2012, contempla en su normativa mecanismos de control interno y externo y es una iniciativa que ha sido apoyada también por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el ministerio público.

Honduras

El proceso de reforma policial en Honduras tuvo su origen en las protestas ciudadanas generadas por la incapacidad de la Fuerza de Seguridad Pública, que estaba bajo control militar, para enfrentar la creciente criminalidad y por las numerosas acusaciones de la participación de sus miembros en la comisión de delitos, abusos de derechos humanos y actos de corrupción.

Así, en 1993 una comisión *ad hoc* para el asunto recomendó separar las funciones de prevención y las de investigación, que quedarían a cargo de un departamento específico bajo el mando de la Fiscalía General, establecida en 1995. Sin embargo, en 1998 se aprobó la nueva ley orgánica de la Policía Nacional que separó al Ejército de las tareas de seguridad pública y estableció la Policía Nacional como organismo civil que volvió a unir esas dos funciones, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil para evitarlo. Uno de los efectos de esta decisión fue el debilitamiento de las labores de investigación, que habían logrado mejoras importantes, dada la prioridad que se dio a las funciones de prevención. Además, la depuración de la nueva policía tampoco se dio, dado que la mayoría de los antiguos oficiales fue incorporada sin mayor capacitación o revisión de sus antecedentes.

El Consejo Nacional de Seguridad Interior (Conasin), en el que la sociedad civil había logrado importante participación y que contaba con poderes para controlar externamente varias de las funciones de la policía, no fue efectivo debido a la falta voluntad política por parte del gobierno y al desconocimiento de sus miembros de la sociedad civil.

Reclutamiento y formación

La ley de la Policía Nacional, aprobada en noviembre de 2008, estableció cambios en el organigrama de las instituciones a cargo de la formación de los policías, agentes de investigación, guardias penitenciarios, suboficiales y oficiales (la Universidad Nacional de Policía de Honduras, bajo el mando del ministro de Seguridad, está a cargo del Liceo Politécnico Policial, el Instituto Tecnológico Policial, la Escuela de Suboficiales y la Academia Nacional de Policía), aunque los cambios fueron más administrativos que basados en la evaluación del modelo anterior.

Cada uno de los centros de formación debe verificar los requisitos, pero este proceso se ha reducido a comprobar que los aspirantes no tengan antecedentes penales y no incluye análisis de sus formas de vida o sus relaciones personales.

Por otra parte, la reducción que se hizo en años anteriores del tiempo básico de formación, incluso hasta tres meses, para contar rápidamente con personal para enfrentar la creciente criminalidad, ha tenido impactos muy negativos en la calidad del trabajo policial, a lo que se suma la falta de mecanismos de evaluación y de procesos de formación continua.

Liderazgo y procesos de ascenso

En 2008, la ley orgánica de la Policía estableció formalmente la carrera policial. Aunque al parecer los procesos de ascenso funcionan relativamente bien, hay debilidades en las

evaluaciones, que se hacen de modo bastante subjetivo. El otro punto complejo es la injerencia política en el nombramiento de los altos mandos policiales, que suelen cambiar con los cambios de gobierno y que, en general, pertenecen al partido en el poder.

Mecanismos de control interno

La Unidad de Asuntos Internos (UAI), principal mecanismo de control interno, fue creada en 1998 por medio de la ley orgánica de la Policía. Desde su establecimiento, ha sido una entidad débil, sin recursos ni presencia territorial, ni políticas y procedimientos de acción claros, que además tampoco ha contado con independencia o apoyo por parte de las autoridades para llevar a cabo su trabajo.

Al mismo tiempo, la creciente criminalidad ha llevado a la aplicación de políticas de mano dura que han hecho más violenta la acción policial. Así, la policía es una de las instituciones públicas más denunciadas por abusos de autoridad y de derechos humanos. A pesar de los procesos de depuración que se han realizado, la participación de policías tanto en esos abusos como en actividades delictivas es una preocupación en aumento.

Mecanismos de control externo

El Consejo Nacional para la Seguridad Interior es uno de los mecanismos de control externo más innovadores. Presidido por el secretario de Seguridad, incluye, entre otros, al fiscal general, al comisionado de Derechos Humanos y a representantes de la sociedad civil (sector privado, sindicatos, organizaciones campesinas, de mujeres, de derechos humanos y a la asociación de alcaldes). Algunas de sus funciones son elaborar estrategias de seguridad, evaluar el desempeño de la policía, revisar los manuales de procedimientos y el presupuesto, y hacer el seguimiento a las denuncias contra la institución.

Aunque su creación buscaba evitar una posible politización de la policía y asegurar la rendición de cuentas, el Conasin ha sido más bien un obstáculo para las autoridades por lo que no ha habido voluntad política para respetar su labor y poner en práctica sus recomendaciones. A esto se suman la falta de coordinación entre sus miembros y las diferencias de visión entre los representantes de la sociedad civil, que han dificultado aún más la institucionalización del Conasin. Todas esas dificultades llevaron a que en la nueva ley orgánica de la Policía Nacional se limitaran y reestructuraran sus funciones. En todo caso, el éxito que el Consejo pueda tener en su carácter de ente de control externo dependerá de la voluntad de las autoridades para utilizarlo como tal.

Policía comunitaria

En 2002 se estableció el programa Comunidad más segura, con tres componentes: la mejora de las relaciones policía-comunidad, el desarrollo de seminarios educativos sobre distintos aspectos y la organización de comités locales. El programa hace parte de la Subdirección de Policía Comunitaria, de la Dirección de Policía Preventiva, y cubre los dieciocho departamentos del país, aunque su personal se concentra en las ciudades con mayores índices de violencia.

Las actividades de policía comunitaria incluyen patrullajes a pie, en moto o bicicleta, visitas a las casas y charlas en iglesias, escuelas y clubes. La estrategia más extendida es el programa de las Mesas ciudadanas de seguridad, en las que participan

la policía, la comunidad y el gobierno local, y cuyo objetivo es mejorar la relación policía-comunidad y facilitar que la ciudadanía exprese sus preocupaciones de seguridad y defina, en conjunto con la institución encargada, planes de acción para enfrentarlas. Estos programas han beneficiado a algunas comunidades (mejora de servicios como el trámite de iluminación o limpieza de baldíos) y a la policía misma, que ha logrado apoyo para la construcción o reparación de estaciones y la compra o arreglo de motos y patrullas.

Las experiencias de policía comunitaria han funcionado mejor en los lugares en los que la comunidad ha tenido un papel más activo y en los que la policía local ha tenido más independencia para definir las estrategias a adoptar en su respectiva comunidad. Los resultados diversos por regiones tienen que ver con la falta de claridad en la definición de los mecanismos de participación ciudadana. También ha habido limitaciones de recursos logísticos, humanos y financieros y resistencias dentro de la policía a adoptar modelos de policía comunitaria.

La investigación criminal

Como en los otros países, es una de las áreas más deficientes de la policía. La estructura de la institución en esta materia es muy desagregada: la Dirección Nacional de Investigación Criminal se encarga de los delitos comunes; la de Servicios Especiales de Investigación del contrabando, la evasión fiscal, el lavado de dinero, el crimen organizado y el narcotráfico, entre otros; y dentro del ministerio público está la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico; lo que ha llevado a la duplicación de funciones y a la competencia por recursos ya de por sí limitados.

La falta de personal ha llevado a la policía preventiva participe cada vez más en labores de investigación, lo que afecta la calidad de las mismas, situación que se agrava por la escasez de material y equipo. Esto indica la necesidad de dar alguna formación básica en investigación a los agentes que van a trabajar en prevención.

De hecho, para ser agente de investigación no es necesario ser miembro de la policía. La formación básica, que dura seis meses, entrena para hacer investigaciones sencillas, pero no hay especializaciones más avanzadas, como balística o lavado de activos, por ejemplo. Existen posibilidades de hacer cursos de actualización, pero solo para unos pocos agentes, que además pueden ser trasladados a otras áreas de trabajo. Eso a pesar de que no hay investigadores suficientes para atender el nivel creciente de criminalidad, lo que frecuentemente lleva a investigaciones deficientes que terminan archivadas.

Aquí la impunidad también es un problema serio, aunque al parecer menos grave que en Guatemala. En todo caso, hay estudios que señalan que la mayor parte de los casos que se investigan son los más simples.

Nicaragua

En Nicaragua la reforma fue el resultado de dos grandes transformaciones. La primera se inició con una de las primeras acciones del Frente Sandinista de Liberación Nacional una vez triunfó la revolución en 1979, que fue disolver la Guardia Nacional del derrocado régimen de Anastasio Somoza y fundar la Policía sandinista como un órgano civil, a cargo del Ministerio del Interior y compuesto por estudiantes, campesinos y trabajadores que no tenían ninguna capacitación policial. En los años siguientes se avanzó en construir un modelo de policía enfocado en el servicio comunitario y en la prevención,

y hubo una reducción significativa de los abusos a los derechos humanos. Sin embargo, pronto comenzó a haber denuncias sobre la politización de la policía.

La segunda comenzó con el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1997), que intentó cortar los vínculos entre el Frente Sandinista y la policía. En ese periodo se definió la estructura de mando de la policía, se diferenciaron claramente las funciones policiales de las militares y se aprobó la ley de la Policía Nacional, en la que se garantizó su subordinación a las autoridades civiles. Sin embargo, ese gobierno fue también de mucha violencia por parte de la policía: en cuatro años se sumaron mil quinientas muertes de ex contras, campesinos, sandinistas, policías y militares. Adicionalmente, los fuertes recortes de presupuesto llevaron a disminuciones salariales que generaron un aumento de la corrupción y los sobornos.

Reclutamiento y formación

La Academia de Policía “Walter Mendoza Martínez” está a cargo de seleccionar y capacitar a los aspirantes y miembros activos de la Policía Nacional y de supervisar el entrenamiento de los cuerpos de seguridad privada. En los últimos años se ha buscado fortalecer a la instancia encargada de la selección para que además del análisis inicial sobre las relaciones y entorno de los aspirantes, haga reuniones semestrales con sus familiares y conocidos.

Con respecto a la formación, la Academia es reconocida como una institución de educación superior y ofrece los grados de técnico superior en ciencias policiales y licenciatura en ciencias policiales. El sistema educativo incluye tres subsistemas: el de formación, a cargo de dar la formación inicial a los nuevos policías y suboficiales; el de capacitación, responsable de capacitar a los policías activos y al personal auxiliar para ascensos y promociones; y el de preparación continua, encargado de garantizar la actualización de los conocimientos. Los oficiales y oficiales superiores pueden hacer cursos de posgrado cortos o carreras profesionales. En síntesis, la Academia ha logrado elevar la calidad de los nuevos policías por medio de una formación más integral y un aprendizaje más permanente, que incluye avances importantes en materia de capacitación en derechos humanos y trabajo comunitario.

Liderazgo y procesos de ascenso

La ley de la Policía regula la carrera y los ascensos, procesos que en general funcionan y son respetados, si bien ha habido algunos casos de manipulación política que han generado problemas internos. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la preocupación por los supuestos intentos del gobierno del presidente Daniel Ortega (2006-2012; 2012-) para obtener algún control sobre la policía, lo que ha generado crisis entre esta y el ejecutivo y pone en riesgo el profesionalismo y la estabilidad de la institución.

Mecanismos de control interno

La Policía Nacional de Nicaragua tiene una Inspectoría General, a cargo del comportamiento de sus miembros, y con una Unidad de Asuntos Internos, que investiga las denuncias de autoridades. Dado que si cometen un delito común, los policías están sujetos a la legislación ordinaria, estos casos se dirigen a los tribunales correspondientes. Las faltas administrativas son procesadas por el régimen disciplinario.

Aquí también la policía es la institución más denunciada por violaciones de derechos humanos. Además, algunos casos de corrupción ocurridos desde comienzos de 2000 han afectado la imagen institucional de modo significativo. Sin embargo, desde 2006 se ha trabajado en combatir la corrupción y en mejorar la confianza ciudadana en la policía; en 2008 se creó la División de Supervisión y Control, a cargo de tomar medidas de prevención para evitar los abusos. A pesar de los avances, hace falta más transparencia sobre las investigaciones.

Mecanismos de control externo

A diferencia de los otros tres países, en Nicaragua no hay un organismo con participación de la sociedad civil para fiscalizar la labor policial.

Policía comunitaria

La participación de la comunidad en los asuntos de seguridad ciudadana se inició desde el comienzo de la Policía Nacional, que se creó con un enfoque en la prevención y la educación, y uno de cuyos pilares era el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, por dos razones: por un lado, esa relación era un principio doctrinario; y por otro, gran parte del éxito del trabajo policial dependía de la colaboración con la ciudadanía. Por ello, desde finales de los noventa se establecieron foros públicos en todo el país, patrullajes vecinales y comités barriales para atender los problemas locales de seguridad.

En 2001 se formuló la Política integral policía-comunidad y derechos humanos, para integrar lineamientos de derechos humanos y relaciones policía-comunidad a todas las especialidades de la policía y promover la participación ciudadana en la lucha contra el crimen. Aunque por problemas de presupuesto, entre otros, el modelo no se implementó en ese momento, en 2007 se impulsó decididamente su relanzamiento. Su fundamento es la sectorización o establecimiento de un espacio geográfico asignado a un agente que estará a cargo de controlar el delito, identificar las amenazas a la seguridad y establecer relaciones con los vecinos para desarrollar planes preventivos, en esa zona específica.

Los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD), que han sido el eje de la estrategia, están compuestos por policías, líderes comunitarios, padres de familia y miembros de la sociedad civil y el sector privado, y sus tareas son, entre otras, hacer planes de prevención junto con la policía, trabajar con las instituciones locales en la solución de los problemas de la comunidad y atender a niños, jóvenes y ancianos, con una perspectiva de género. Aunque hay algunas críticas sobre la poca atención que la policía presta a los comités en algunos lugares o las diferencias internas con respecto al papel que debe tener la ciudadanía en los asuntos de seguridad, en general el balance sobre los programas de policía comunitaria y la voluntad política frente a ellos es bueno.

Reformas y contra-reformas en Argentina

Una de las experiencias de reforma policial más amplia que se llevó a cabo en la Argentina se desarrolló en la provincia de Buenos Aires. Ella se inició en diciembre de 1997 con la intervención civil de la policía bonaerense, la más grande de la Argentina: en la época contaba con unos 45.000 efectivos, mientras que en la actualidad tiene cerca de 58.000. Esta intervención duró hasta marzo de 1998 y en su marco se establecieron los parámetros institucionales del nuevo sistema de seguridad pública y policial bonaerense. Posteriormente, durante dos gestiones ministeriales, entre abril de 1998 y agosto de 1999, y abril de 2004 y diciembre de 2007, se llevó a cabo un gran proceso de reestructuración funcional, organizacional, profesional, educacional y doctrinario.

También hubo procesos reformistas de menor amplitud y profundidad en las provincias de Santa Fe y de Mendoza en 1998 y 1999, respectivamente. En el resto de las provincias no se llevaron a cabo procesos reformistas más o menos significativos.

Las reformas policiales santafecina y mendocina fueron revertidas de inmediato o por el mismo gobierno o por el que sucedió a la administración reformista, respectivamente. En ambos casos se impuso rápidamente un esquema institucional tradicional signado por el desgobierno político, la policialización de la seguridad pública y el autogobierno policial. En cuanto a la bonaerense, fue desandada y revertida por las administraciones gubernamentales que les siguieron, dando forma a sendos procesos de contra-reforma policial. El primero entre diciembre de 1999 y enero de 2002, mientras que el segundo se adelanta desde diciembre de 2007 y perdura hasta la actualidad. En ambas administraciones se delegó el gobierno de la seguridad en la policía provincial, a la que se le otorgaron amplios márgenes de autonomía institucional y se encubrieron sistemáticamente sus abusos y sus estrechas vinculaciones con ciertas empresas criminales mediante las cuales la institución estructuró un sofisticado dispositivo de autofinanciamiento ilegal.

Otra experiencia reformista significativa se inició en febrero de 2005, cuando el gobierno nacional creó una nueva institución policial federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, bajo la conducción de una intervención civil. La nueva institución se integró con los recursos humanos, operacionales e infraestructurales de la vieja Policía Aeronáutica Nacional, que funcionaba en la esfera de la Fuerza Aérea Argentina y estaba atravesada por profundas deficiencias y prácticas corruptivas. Desde entonces, la intervención civil inició un proceso de reestructuración institucional que se extendió hasta 2010, y que además de buscar depurarla de los efectivos y sectores refractarios al cambio institucional ordenado por el gobierno se dedicó a dotarla de nuevos parámetros organizacionales y a inaugurar nuevas modalidades de trabajo policial. Se trató, así, de la primera institución policial federal creada en democracia y, también, de la primera reforma policial federal llevada a cabo desde la instauración democrática.

A partir de la normalización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria acontecida en 2010, se abandonó el proceso reformista que le dio origen y, aun cuando no se haya iniciado una contrareforma manifiesta, comienzan a aparecer prácticas tradicionales y conservadoras propias de las policías antiguas y que riñen con las bases doctrinarias, organizativas y funcionales nuevas. Lo que no sólo ocurre entre el personal policial sino, principalmente, entre su conducción civil. Ahora bien, el abandono del proceso reformista iniciado en 2005 se está perpetrando ante la indiferencia y el consentimiento de las autoridades del Ministerio de Seguridad conducido por Nilda Garré, quien ha desarrollado una gestión de clara impronta conceptual, no institucional, reformista.

¿Hacia un modelo de integración policía-comunidad? El caso de Carabineros de Chile*

El Plan Cuadrante

En 1998, Carabineros realizó en forma experimental una nueva modalidad de servicios policiales en la Región Metropolitana, que se transformaría en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), que fue implementado gradualmente en comunas del país. Esta estrategia operativa, definida por Carabineros, estaba orientada a satisfacer la demanda por servicios policiales en el contexto urbano, para contribuir a la disminución del delito y mejorar la percepción de seguridad. Se trataba de mejorar la eficacia y eficiencia de la acción policial, mejorando el conocimiento del carabinero respecto al territorio bajo su responsabilidad y de sus habitantes. Para esto, el territorio jurisdiccional de la comisaría fue dividido en cuadrantes.

En 2007, una evaluación del Plan realizada por la Dirección de Presupuesto (Dipres), del Ministerio de Hacienda, indicó las falencias, señalando que: el diagnóstico del problema que dio origen al Programa no especificaba su contribución a la solución de los dos problemas claves identificados como fin: la victimización y sensación de temor. Para solucionar esos problemas era necesaria la interacción de otros actores institucionales y sociales, y para ello debía ampliarse el concepto de prevención. El Plan requería modificaciones para fortalecer la integración policía-comunidad, mediante la definición de mecanismos que permitieran la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de los problemas de seguridad.

Las recomendaciones para mejorar el Plan, fueron: revisar el diseño del programa y ampliar el concepto de prevención, destacando el accionar preventivo como una intervención sobre los factores situacionales que inciden positiva o negativamente en los problemas de victimización e inseguridad; desarrollar metodologías orientadas a la resolución de problemas; contar con indicadores de eficacia del trabajo policial de acuerdo con las nuevas definiciones; modificar la política de recursos humanos para responder a los requerimientos; hacer una evaluación de la operación; y, desde el punto de vista contable, se propuso estructurarlo como un centro de gastos de la institución.

En 2008 se hizo una Encuesta de percepción y evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, encargada por el Ministerio del Interior, en cinco regiones del país. En ella Carabineros aparece como la institución en que 76% de los entrevistados confía; lo mismo ocurre con la evaluación de desempeño en seguridad pública, donde Carabineros es evaluado como bueno o muy bueno por 60% de los encuestados. Por su parte, el Plan es evaluado como bueno por 49%, y 40% lo consideró regular; 82% señaló conocerlo y 62% sabía de su aplicación en su comuna. Sin embargo, tratándose del trabajo de Carabineros con la comunidad, sólo 36% lo calificó como bueno, y 21% lo consideró malo;

Texto basado en: 1) Ministerio de Hacienda-Dirección de Presupuesto. Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Minuta ejecutiva, 2007. En http://centroestudios.carabineros.cl/docs/Minuta_Evaluacion_PCSP_DIPRES.pdf

* 2) Ministerio del Interior y Collect-GFK. Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de las regiones I, II, III, VII y IX, 2009. En http://centroestudios.carabineros.cl/docs/Evaluacion_PCSP_Ministerio_Interior.pdf

3) Modelo de integración Carabineros-Comunidad (MICC). En <http://www.seguridadpublica.gov.cl/integracioncarabineros.html>

similar evaluación recibió la “labor preventiva” de carabineros. Otro estudio indica que el alto nivel de confianza en Carabineros como institución no se refleja en la confianza como unidad policial en la localidad (Universidad del Desarrollo, 2012).

El Modelo de Integración Carabineros Comunidad (MICC)

Este viene a corregir y fortalecer la dimensión comunitaria del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Su objetivo es atender de forma oportuna y colaborativa (Carabineros-comunidad) los problemas de seguridad que afectan a la población local, por medio de estrategias sociopoliciales participativas, focalizadas y preventivas. El Modelo se enmarca en el modelo de la policía orientada a la resolución de problemas; busca impulsar la solidaridad, participación y cooperación comunitaria en la prevención e identificar y promover soluciones a los problemas que ponen en riesgo la seguridad de las personas en el contexto territorial, focalizando servicios de patrullaje y vigilancia. Intenta favorecer la confianza y credibilidad de las personas en Carabineros de Chile. Se basa en la experiencia internacional y en los resultados de una investigación realizada sobre las percepciones de los actores involucrados en la relación Carabineros-comunidad. A partir de esta investigación, se propuso una metodología de trabajo que busca optimizar la respuesta policial de orden preventivo y la relación entre Carabineros-comunidad, y lograr una mayor especialización del recurso policial en esta relación, favoreciendo la sensación de seguridad de las personas.

El Modelo se puso a prueba mediante la ejecución de la experiencia piloto en cuatro comunas del país. El pilotaje supone el funcionamiento de un Equipo de Servicios de Integración Carabineros-Comunidad (ESICC) dentro de las Comisarías, a cargo de un jefe de asuntos comunitarios, los delegados de Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva dentro del territorio de la comisaría; y un administrativo con dedicación exclusiva para la función preventiva. Los recursos para su desarrollo los entrega a Carabineros la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con el fin de que se adquiriera el material (tecnológico, de difusión, etcétera) y equipamiento necesario para la ejecución del modelo en condiciones óptimas.

El Equipo supone una relación permanente con diversos actores de la comunidad, instituciones públicas y privadas. Un Manual de actuación orienta a Carabineros al trabajo comunitario enfocado en la integración y señala algunos protocolos de actuación. Las actividades refieren a la definición de problemas por intervenir y las respuestas adecuadas: el examen para la identificación y definición de los problemas con base en información recolectada con participación de la comunidad; análisis de las informaciones con evaluación del daño en la comunidad; elaboración de la respuesta considerando alternativas según costo-beneficio; evaluación para verificar si lo diseñado fue implementado según la planificación, con base en distintas modalidades como entre las que se considera la consulta ciudadana (método SARA, según la sigla en inglés).

La experiencia de Carabineros muestra las dificultades que una policía de carácter militar, de jerarquía estricta y bastante hermética, enfrenta cuando intenta desarrollar un modelo de carácter comunitario. Las observaciones realizadas por la Dipres mostraron las debilidades del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva a las que se busca dar respuesta con el diseño del MICC. Sin embargo, resta por saber si este modelo permitirá, efectivamente, la participación ciudadana en la definición de los problemas y soluciones en materia de (in)seguridad. En este punto se deben reforzar los elementos de la cultura organizacional y la capacidad de cambio y adaptabilidad institucional a una

nueva filosofía y formas de trabajo, para lo cual es esencial una formación que permita el desarrollo de competencias y habilidades *ad hoc*. El tradicional hermetismo de Carabineros, así como su autonomía técnica y educativa, no se condicen con los actuales desafíos que plantea el fenómeno criminal y los requerimientos de la ciudadanía.

La reforma policial en Colombia*

A comienzos de la década de los noventa, la Policía Nacional de Colombia comenzó un profundo proceso de reforma policial, precipitado por sucesivos escándalos de corrupción y de mala conducta de los miembros de la institución, y cuya necesidad era evidente: en 1992 y 1993, época del narcoterrorismo, hubo las tasas de homicidio más altas en el país, y la guerrilla y los paramilitares estaban en expansión. La imagen de la institución frente a la opinión pública era pésima.

Además de la corrupción interna y las graves violaciones de derechos humanos cometidas por algunos de sus miembros, la policía era el principal objetivo de la violencia del llamado cartel de Medellín. La institución era muy débil debido a las fallas en la formación de sus miembros, lo que facilitaba la corrupción, falta de mandos medios, demasiada distancia entre la formación y la realidad del servicio y desborde de tareas, dada la magnitud del fenómeno de criminalidad en el país.

Frente a la grave crisis que vivía la institución, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) estableció una comisión civil y otra policial que señalaron los asuntos que debían ser reformados. Así, se planteó que era necesario mayor control por parte de las autoridades civiles nacionales y locales, vincular a la ciudadanía en la planificación y formulación de políticas, especializar al personal para cualificar los servicios, fortalecer los mecanismos de control interno, profesionalizar la carrera policial y mejorar las condiciones de trabajo de los policías.

Control civil

Para mejorar el control civil y armonizar las estrategias de manejo de la institución con las necesidades locales en materia de seguridad pública, se creó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, que no ha funcionado bien.

Participación ciudadana

Se creó el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, que tiene una comisión nacional y otras en los departamentos y municipios; sin embargo, las comisiones son tan grandes que no funcionan. Se instalaron, así mismo, oficinas de quejas y participación, con lo que se ha logrado mayor participación ciudadana, aunque sea burocratizada.

Control interno

La Inspección General se fortaleció, y se está buscando fortalecer la figura del Comisionado Nacional de Policía, creada en el marco de la reforma como ente disciplinario superior, externo a la cadena de mando y dirigido por civiles, pero que luego se fragmentó y perdió su razón de ser. Además, se desarrolló el Código de ética policial, como parte del reglamento de disciplina, lo que implica que las infracciones a ese código son objeto de procesos disciplinarios.

* Este texto se redactó con base en Armando Borrero. 2012. "La Policía Nacional: dos décadas de historia y de cambios". 14 de mayo. En Razón Pública. www.razonpublica.com

Profesionalización

Se ha avanzado, y aunque no se cuenta aún con un escalafón único, existe uno mixto durante el proceso de transición, en el que los grados de suboficiales se han desmilitarizado (los de oficiales siguen teniendo grados militares) y prima el nuevo sistema.

Dos tareas pendientes son la reducción de grados (las comisiones plantearon dejar solo cinco, de quince existentes), y el replanteamiento de la escala salarial que permita que quienes no ascienden permanezcan en la institución, desvinculando los aumentos de salario de los ascensos, situación que ha generado presiones insostenibles para una estructura piramidal.

Especialización

Al principio se crearon cuatro especialidades (policía urbana, rural, judicial y el cuerpo administrativo), que determinan tanto la formación como la carrera, lo que ha mejorado los servicios en cada una. Los esfuerzos iniciados hace veinte años para mejorar sustancialmente la formación de los policías están mostrando resultados muy positivos. Se ha trabajado también para evitar dar prioridad a las tareas de contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico, por encima de las de protección y vigilancia.

También se ha buscado desmilitarizar el servicio policial en las ciudades de más de 50.000 habitantes, dando prioridad a tareas más acordes con las necesidades en estos contextos: enfrentar la delincuencia común y organizada, controlar el espacio público y regular la convivencia.

Una nueva cultura policial

En 1995, la Policía inició un proceso de transformación de la cultura institucional, con lo que pudo asumir asuntos que prefería manejar internamente y que se incluyeron en seis programas: transparencia, participación ciudadana para el cambio, potenciación del conocimiento, búsqueda de la vocación y del talento policial, una nueva cultura del trabajo, y desarrollo gerencial.

En todos se observaron efectos positivos: el programa de transparencia dio la posibilidad de despedir discrecionalmente a policías, sin necesidad de procesos disciplinarios o penales, lo que permitió reconstruir la imagen de la institución y promover el rechazo a la corrupción dentro de ella. Los otros programas permitieron mejores relaciones con la comunidad, la profundización de la educación policial, la selección de personal más idóneo y el fortalecimiento de los mecanismos de protección de derechos humanos.

Panorama actual

Aunque hoy existen críticas con respecto a la actuación y comportamiento de la policía, el cambio con respecto a la situación hace veinte años es muy notable. Los controles contra la corrupción son mejores, aun cuando todavía no son suficientes. Existen problemas disciplinarios y de eficiencia (hay muchos casos sin solución), pero en todo caso hoy la policía es más profesional y más representativa del país: el número de mujeres ha aumentado significativamente, y ellas están en todas las especialidades. Las labores de inteligencia e investigación criminal dan cuenta de los avances en educación y recursos tecnológicos.

El desafío

Para seguir mejorando, la policía requiere que otras instituciones estatales también avancen. Esto es especialmente importante en el caso del sistema de administración de justicia. Si no hay una reforma efectiva y eficiente en ese terreno, los progresos van a frenarse. Un factor decisivo en estos procesos es la participación de la sociedad, que debe hacer seguimiento de la labor de las instituciones públicas para criticarlas o apoyarlas cuando sea el caso.

La integración de la formación policial con las instancias de educación regular: el caso de la policía de Québec*

Un aspecto central en la calidad de la actividad policial y donde la reforma puede hacer una diferencia sin generar gran oposición de parte de las instituciones policiales, ni en las instancias del legislativo y ejecutivo, es en el ámbito del reclutamiento y la formación. Considerando la recurrencia de las propuestas de reforma policial para América Latina de parte de expertos y la literatura especializada, fundadas en los índices de criminalidad y violencia y los magros resultados en materia del combate a la delincuencia, la corrupción y la falta de confianza que expresa la ciudadanía respecto a dichas instituciones en la región, es importante observar los procesos implementados en otras latitudes donde dichos problemas no se acercan a los niveles de la región y donde la práctica es una permanente revisión y adecuación de los procesos de reclutamiento y formación, entre otros aspectos, en consideración a los cambios y nuevos desafíos que la realidad y la ciudadanía van planteando.

En el caso de la policía de Québec destacan aspectos que pueden orientar la reforma en materia de formación de las policías, especialmente en cuanto a su integración con instancias regulares de formación, como las universidades, tanto en el proceso de formación inicial como en el perfeccionamiento profesional.

Formación inicial

La ley de policía de Québec establece que pueden postular a la Escuela Nacional de Policía quienes cuenten con un diploma de estudios en técnicas policiales, obtenido en una de las diez instituciones de educación pos secundaria señaladas para ello, que son parte del sistema educacional de Québec, y cuya duración es de tres años. Luego, en la Escuela Nacional de Policía (ENP), los candidatos a policía deben aprobar el programa de formación inicial en “patrullaje-gendarmería” (434 horas), que corresponde al modelo de policía profesional de tipo comunitario y prepara a los postulantes movilizando e integrando conocimientos y habilidades para intervenir adecuada y eficazmente en el contexto de operaciones propias de la función policial. Obtenido este diploma, entregado por la ENP, pueden postular al programa de investigación (285 horas) o de gestión policial (900), que son parte de la formación inicial (Loi sur la Police y Règlement sur le régime des études de l'École nationale de police du Québec, puestos al día el 01.08.12).

Los postulantes a la ENP, para ser admitidos como tales, deben someterse a dos test de entrada, que buscan evaluar saberes relacionados con el ejercicio de la función policial. Uno es el test psicométrico (M-Pulse), que mide factores ligados al sentido de responsabilidad y respeto a las normas, y permite evaluar comportamientos contraproducentes para las relaciones con la ciudadanía. El otro es un instrumento que pone a los candidatos en diversas situaciones ligadas a un contexto de intervención o de

Texto está basado en: 1) École Nationale de Police du Québec. 2004. *Police et société: Les cahiers de la recherche en sécurité publique. Étude sur la socialisation professionnelle des policiers québécois*. Vol. 1 (2). En http://www.enpq.qc.ca/pdf/police_societe_volume2.pdf

* 2) Loi sur la Police. Puesta al día el 01/08/12. En http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_13_1/P13_1.htm
3) Règlement sur le régime des études de l'École nationale de police du Québec. Puesto al día el 01/08/12. En http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_13_1/P13_1R4.htm

formación policial, donde deben evaluar las alternativas de intervención propuestas. Estos, entre otros exámenes y certificaciones comunes en los cuerpos policiales, tales como examen médico y test de aptitud física, y otros menos comunes como haber aprobado previamente un curso de cuidados de urgencia o reanimación en organismos de la red de estudios pos secundarios.

La práctica durante la formación inicial

La ENP ha optado por una formación inicial que permite a los aspirantes integrar un puesto de policía/escuela, que simulan un puesto de policía real, tanto por su estructura, organización y jerarquía como por sus operaciones, y permiten entrenarse y aprender mediante la práctica. Esta experiencia de trabajo simulado corresponde a casi la mitad de las actividades del programa, y permite fijar o internalizar mejor los conocimientos y el aprendizaje de las formas de intervención policial, así como del uso de técnicas específicas. En algunas disciplinas técnicas, como el uso del arma de fuego, la conducción de vehículos de emergencia y las técnicas de intervención física, incluyendo las de mantención del orden en manifestaciones y disturbios públicos, los aspirantes deben enfrentar situaciones simuladas bajo la supervisión y guía de los instructores. El programa de formación ofrece también seminarios de formación que se agregan a las otras actividades, los que buscan favorecer la estandarización de algunas técnicas de intervención como por ejemplo en materia de violencia doméstica, intercepción riesgosa de un vehículo, poderes y deberes en las detenciones, problemáticas del uso de la fuerza, intervenciones tácticas, etcétera.

La formación inicial en investigación policial

Las disposiciones de la ley de policía en esta materia fueron influenciadas por tres informes especializados que recomendaron subir el nivel de formación de los investigadores. Así, la ENP, que tiene la exclusividad en la formación inicial de las policías, dispone de un programa de formación en investigación en asociación con algunas universidades. De esta manera, la formación tiene aprobación universitaria dentro de algunos programas como el bachillerato en seguridad pública. El programa de formación busca desarrollar las competencias básicas para intervenir eficazmente en situaciones propias de la investigación policial, tales como derecho penal aplicado a la investigación y etapas del proceso judicial, análisis de la criminalidad, planificación y organización del trabajo, resolución de problemas, ética y deontología, y métodos de investigación.

La formación inicial en gestión policial

Tiene por objeto formar policías en gestión según el plan de desarrollo de recursos humanos y su organización, desarrollando las competencias requeridas en los distintos niveles de gestión para intervenir eficazmente en situaciones tales como la supervisión de las actividades de un equipo de policías, la movilización de un equipo, la evaluación del rendimiento de los policías y del respeto a la disciplina y la deontología policial. Este programa está integrado al bachillerato en seguridad pública, elaborado en colaboración con una universidad.

