

CONTROL DISCIPLINARIO EN LAS POLICÍAS DE (LA CIUDAD Y LA PROVINCIA DE) BUENOS AIRES

Un análisis jurídico de su sistema disciplinario policial*

Rodrigo H. Laguian**

Resumen: En este artículo efectuaremos un análisis jurídico de las normas que regulan el régimen disciplinario aplicable en las policías de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires; previo a ello, y en primer lugar, esbozaremos aquellos antecedentes que permitieron la creación tanto de la Policía de la Provincia de Buenos Aires como de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Ello nos permitirá adentrarnos a desarrollar el sistema disciplinario de cada una de estas agencias policiales, aplicados por la Auditoría General de Asuntos Internos (en el caso de la Policía de la Provincia) y por la Oficina de Transparencia y Control Externo (en el caso de Policía de la Ciudad). En ese marco,

* Fecha de recepción: 11 de octubre de 2023. Fecha de aceptación: 5 de julio de 2024. Para citar el artículo: Laguian, Rodrigo H. "Control disciplinario en las policías de (la Ciudad y la Provincia de) Buenos Aires. Un análisis jurídico de su sistema disciplinario policial", *Revista Derecho Penal y Criminología*, vol. 46, n.º 120 (enero-junio de 2025), pp. 189-212.
DOI: <https://doi.org/10.18601/01210483.v46n120.07>

** Abogado de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina). Ayudante de cátedra por concurso en la materia Elementos de Derecho Administrativo y en la materia Elementos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Buenos Aires. ORCID: 0009-0005-7201-3091. Correo electrónico: dr.laguian@gmail.com.

abordaremos los antecedentes previos (fácticos y normativos) que posibilitaron la creación de estos órganos civiles de control en lo disciplinario policial, así como también sus funciones, composición, dependencia jerárquica y estructura interna (organigrama).

Finalmente, analizaremos el procedimiento administrativo sumarial que se aplica en cada una de estas instituciones policiales, especificando qué autoridades se encuentran facultadas para investigar y sancionar al personal involucrado, qué sanciones les corresponderían en cada caso y cuáles son los recursos administrativos que pueden interponer. Culminaremos el presente trabajo acercando algunas reflexiones finales.

Palabras clave: sumarios administrativos, régimen disciplinario policial, asuntos internos, derecho administrativo sancionador, empleo público.

DISCIPLINARY CONTROL IN THE POLICE OF (THE CITY AND PROVINCE OF) BUENOS AIRES

A Legal Analysis of Its Police Disciplinary System

Abstract: In this article we will carry out a legal analysis of the rules that regulate the disciplinary regime applicable in the Police of the City and in that one of the Province of Buenos Aires; prior to this and, first of all, we will outline those backgrounds that allowed the creation of both the Police of the Province of Buenos Aires and the Police of the City of Buenos Aires. This will allow us to develop the disciplinary system of each of these police agencies, applied by the General Auditor of Internal Affairs (in the case of the provincial Police) and by the Office of Transparency and External Control (in the case of City Police). In this framework, we will address the previous background (factual and regulatory) that made possible the creation of these civil control bodies in police disciplinary matters, as well as their functions, composition, hierarchical dependency and internal structure (organization chart).

Finally, we will analyze the summary administrative procedure that is applied in each of these police institutions, specifying which authorities are empowered to investigate and sanction the personnel involved, what sanctions would correspond to them in each case and what administrative remedies they can file. We will conclude this work by bringing some final reflections.

Keywords: administrative summaries, police disciplinary regime, internal affairs, sanctioning administrative law, public employment.

INTRODUCCIÓN. DEFINICIONES

Desde hace varios años las cuestiones de seguridad ocupan numerosas portadas de medios periodísticos, así como también cuantiosas horas de exposición en medios públicos. No obstante, existen pocos trabajos que analicen el funcionamiento de las instituciones policiales y mucho menos que desarrollen un análisis jurídico de las normas que regulan el régimen disciplinario de las policías de la República Argentina.

En ese marco, y con el fin de circunscribirnos a un ámbito territorial acotado, en el presente trabajo nos limitaremos a analizar el sistema disciplinario de las policías con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, en tanto estas dos instituciones policiales son las que poseen la mayor cantidad de efectivos (en comparación con otras policías provinciales) y, además, tienen jurisdicción sobre los dos territorios con mayor densidad de población en el país.

Antes de introducirnos en el estudio antes señalado, creemos conveniente acercar diferentes conceptos de términos utilizados a lo largo del trabajo. En primer lugar, y para comprender a qué nos referimos con “instituciones policiales, policías, agencias policiales”, podemos citar a Sain (2004), quien sostiene que

En las sociedades modernas la función policial es atribuida a determinados miembros de un grupo social con el fin de prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen la vida social de ese grupo, para lo cual éste podría hacer uso de la fuerza cuando ello fuera necesario. [...] la función policial implica el ejercicio de un servicio de protección a los derechos y libertades de las personas frente a eventos o actos que supongan la vulneración de una situación aceptable de seguridad pública, pero dicha función general debe ser ejercida respetando y adecuando siempre la actuación policial a la legalidad que enmarca esos mismos derechos y de la que derivan un conjunto de normas regulatorias del accionar. Esto significa que, en un estado democrático de derecho, esta actuación está regida siempre y en todo momento, por el principio de legalidad (pp. 28-29).

Siguiendo este razonamiento podemos señalar que estas “instituciones policiales” se encuentran legitimadas para el ejercicio de la fuerza pública –siempre enmarcado en el principio de legalidad, razonabilidad, gradualidad–, con el fin de garantizar a la ciudadanía el libre ejercicio de sus derechos. Con esa lente, podemos señalar que según Sain (2002) la “seguridad pública”

es la situación política y social en la que las personas tienen efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad, de oportunidades y su efectiva participación en la organización

política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado (p. 132).

Conceptuados estos términos, podemos señalar que en el ámbito de las instituciones policiales aquellas conductas cometidas por un efectivo policial (ya sea por acción u omisión) que puedan configurar una irregularidad se encuentran determinadas en el “Régimen Disciplinario Policial” de cada fuerza policial como “faltas disciplinarias”, las cuales poseen una clasificación de acuerdo con su gravedad (faltas leves, moderadas, graves, muy graves o gravísimas). En el caso de que un personal policial incurriera en alguna conducta que pueda configurar estas faltas administrativas o disciplinarias –que se encuentran previamente establecidas en el Régimen Disciplinario Policial–, estas deberán ser investigadas a través de las oficinas de “Asuntos Internos”, debiendo labrarse el “Sumario Administrativo” pertinente.

Respecto a las funciones de estas oficinas de “Asuntos Internos”, Neild (1999) sostiene que

Los departamentos de asuntos internos, es decir la policía de la policía, son instancias importantes de defensa contra la corrupción y el abuso policial. Son indicadores importantes del grado de voluntad de la autoridad policial para responsabilizar y sancionar a su personal por comportamientos negativos o incidentes de abuso (p. 3).

A su vez, en lo referido al “Sumario Administrativo” Repetto (2019) opina que “tiene por finalidad investigar hechos de los cuales pueda derivar responsabilidad disciplinaria para los agentes públicos” (p. 21).

I. UN POCO DE HISTORIA

Sin perjuicio del dictado de la Constitución Nacional en 1853 (y reforma constitucional en 1860), debemos tener presente que el territorio de Buenos Aires no se encontraba delimitado (en términos políticos y de jurisdicción) como hoy lo conocemos; y que en él confluían diversas autoridades, por cuanto el Estado nacional y el ente provincial se encontraban en gestación, lo cual generaba una situación de constante tensión y conflicto. Luego de diversas discusiones/disputas en torno a donde debía tener su sede el gobierno nacional, finalmente el 20 de septiembre de 1880 el Congreso Nacional sanciona la Ley 1029, que declara al municipio de la Ciudad de Buenos Aires capital de la República (promulgado por Julio Argentino Roca el 6 de diciembre de 1880). Esto produjo que a partir de ese momento las diferentes reparticiones del gobierno nacional tuvieran una localidad donde asentar sus edificios y oficinas.

Sin perjuicio de ello, el gobierno provincial a ese entonces no contaba con sede propia, por tal motivo, a través de la citada Ley 1029, se permitió que las reparticiones

provinciales siguieran funcionando en el municipio de la Ciudad de Buenos Aires “con ocupación de los edificios necesarios para su servicio, hasta que se traslade al lugar que sus leyes designen”. A raíz de esta provisoriedad, el 19 de noviembre de 1882 el gobernador de la Provincia, Dr. Dardo Rocha, colocó la piedra fundacional en cercanías a Ensenada, fundando la ciudad de La Plata, como capital de la Provincia.

A su vez, el municipio de la Ciudad de Buenos Aires continuó con tal carácter hasta 1994, cuando se produjo la reforma de la Constitución Nacional, pasando a conformarse como Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Durante el periodo 1880-1994 este municipio se encontraba dirigido por un intendente designado por el presidente de la Nación Argentina, quien estaba a cargo del Departamento Ejecutivo; luego de la reforma constitucional de 1994, más precisamente a partir del año 1996, la CABA pasó a estar dirigida por un funcionario denominado Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quien es elegido por los ciudadanos a través del sufragio electoral, teniendo una duración en su mandato de cuatro años, pudiendo ser reelegido por un periodo más.

II. LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

A. Historia y creación de esta institución policial

Es dable mencionar que no existe unicidad de criterios a la hora de considerar el momento exacto de creación de esta agencia policial. En ese marco, podemos señalar que a través de la Ley 536 del 24 de diciembre de 1821 se suprimieron los cabildos, para crear los juzgados de primera instancia, los juzgados de paz y la Policía. Por otro lado, debe citarse que con motivo de la Federalización de la Ciudad de Buenos Aires acaecida en 1880 y del traspaso de numerosas dependencias de la Provincia a la Nación, el 11 de diciembre de 1880 la legislatura provincial sancionó la Ley 1356 (promulgada por el gobernador el 13 de diciembre de 1880), mediante la cual, al legislar sobre el presupuesto de la Provincia, destinó gastos para “policía de campaña”, asignando los correspondientes salarios mensuales para cada uno de los miembros de esta policía, conformándola del siguiente modo: un jefe de Policía (nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, conforme al artículo 2.º), un oficial primero de la jefatura, nueve comisarios inspectores; veinte oficiales de primera categoría; cincuenta y cinco oficiales de segunda categoría; sesenta y cinco sargentos; setenta y cinco cabos; mil trescientos cincuenta vigilantes; y seis escribientes para la jefatura.

Ambas fechas son consideradas importantes en la historia de la policía bajo análisis, motivo por el cual mediante el Decreto 2745 del 11 de marzo de 1955 el gobernador de la Provincia decreta al 24 de diciembre de 1821 como fecha de creación de la Policía de la Provincia; así como también mediante el Decreto 829 del 5 de marzo de 1993 el gobernador de la Provincia decreta al 13 de diciembre como “Día de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”.

B. La Auditoría General de Asuntos Internos

1. *Sus antecedentes*

Este órgano fue propiciado en un contexto de diversas reformas planteadas durante el transcurso de la década de los noventa, las cuales proponían modificar la estructura organizativa de la policía provincial, así como también la capacitación/formación de su personal, y establecer controles ciudadanos y controles disciplinarios.

Este proceso de reformas obedece a un contexto de época, tal como señala Gorgal (2002), quien opina que a partir de la segunda mitad de la década de los noventa *la seguridad* fue ganando espacio en la atención pública, debido a diversos factores económicos, sociales y culturales, lo cual implicó un *nivel agregado de delito y violencia* que amenazaba la vida, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos; y esta amenaza percibida por la población incorpora a *la seguridad* en la agenda pública, comenzando a ser debatido políticamente a los fines de encontrar posibles soluciones. Esta visión guarda relación con lo expresado por Estévez (2000), quien sostuvo que en la década de los noventa se produjo en la sociedad un cambio que comienza a dejar de lado la visión acotada de percibir a la seguridad como una cuestión de índole policial, para pasar a ser comprendida desde diferentes niveles de responsabilidad gubernamental.

Así también lo expresa Dammert (2005), quien refiere que

Promediando la década de los años noventa, Argentina asistió a un aumento de la preocupación pública sobre la denominada crisis de seguridad, que tuvo como elemento central la baja eficacia y alta corrupción de las instituciones policiales. En este marco, diversas provincias del país enfrentaron iniciativas de reforma de la institución policial (Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza son sólo algunos ejemplos). Sin duda, la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, que representa más de un tercio de la población nacional y cuenta con una de las policías peor evaluadas en el país, es un ejemplo paradigmático del objetivo, resultados y problemáticas de estas iniciativas (p. 59).

Además de ello, debemos tener presente que en aquellos tiempos esta policía era muy cuestionada por cuanto había tomado conocimiento público la participación de algunos efectivos policiales en el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) (1994), así como también en el asesinato del periodista José Luis Cabezas (1997); y, además, que la última dictadura militar (1976-1983) había dejado una huella en esta institución policial, en virtud del alto grado de participación en el accionar desplegado por las fuerzas represoras, tal como señala Sain (2002), quien considera que

A lo largo de la dictadura militar que se extendió entre 1976 y 1983, la [P]olicía Bonaerense constituyó una pieza clave del aparato terrorista estatal que dependía del I Cuerpo del Ejército con jurisdicción en la Provincia de Buenos Aires.

Bajo la órbita de la Jefatura de la *Policía de la Provincia de Buenos Aires*, a cargo del entonces Cnel. Ramón Camps, y particularmente de la *Dirección General de Investigaciones*, a cargo del Crio. Miguel Etchecholat, funcionaron ocho *campos clandestinos de detención* en los que se llevó a cabo en forma sistemática la tortura y el asesinato de millares de personas *desaparecidas* (p. 83).

En ese contexto de conflictividad y cuestionamiento social, el 19 de diciembre de 1997 el gobernador de la Provincia, mediante el Decreto 4506, dispuso la “Intervención de la Policía Bonaerense” por un plazo de noventa días, designando, a su vez, mediante el Decreto 4508/97, al Dr. Luis Lugones como interventor de la Policía Bonaerense¹.

Días después, el 23 de diciembre de 1997, se sanciona la Ley 12.069, mediante la cual se crea el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), destinado a presentar planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en materia de seguridad, siendo designados Alberto Binder como presidente y León Arslanian como director operativo. Este instituto presentó la particularidad de estar compuesto por equipos técnicos conformados por profesionales tanto del oficialismo como de la oposición, tal como señala Sigal (1998):

En lo que concierne al Instituto, debe quedar claro en la normativa a sancionar y en la práctica, que no se trata de un órgano de gobierno sino de una instancia técnica y plural por su composición destinada a asegurar idoneidad profesional en cada una de las medidas a adoptar (p. 34).

En el marco de sus funciones, este instituto presentó el “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires”, en el que, según Sain (1998),

se estableció que la reformulación del sistema de seguridad provincial no podía producirse por medio de “soluciones de corto plazo” dado que la crisis que lo enmarcó comprometía estructuralmente al sistema policial, al poder judicial, al sistema de investigación criminal y al sistema de seguridad privada, en su conjunto [...] se establecía un “plan de acción inmediata” para ser implementado en los tres primeros meses por la intervención y que estaba centrado en la disolución de la Policía Bonaerense y la conformación de un “nuevo esquema del sistema de seguridad e investigación de los delitos” [...] según el plan, la existencia de un “cuerpo policial unitario, verticalizado” ya no era capaz de dar solución a la crisis planteada (pp. 4-5).

1 Cabe señalar que mediante la ley 11529 del año 2004 se sustituyó el nombre de la Policía de la Provincia de Buenos Aires por el de Policía Bonaerense, hasta el dictado de la ley 12.155 del año 1998, donde se restauró su nombre anterior.

Pese al trabajo conjunto realizado en dicho instituto, tanto por los profesionales del oficialismo como de la oposición, el resultado de las elecciones legislativas en octubre de 1997 (con resultados favorables para la oposición que obtuvo más del 45% por ciento de los votos) quebró este andar colaborativo. Esto puede observarse en los diferentes proyectos legislativos presentados tanto el IPCS, el gobierno provincial², como la oposición de entonces (Alianza –UCR/Frepaso) y los senadores provinciales del Partido Justicialista (PJ), para reformar las policías de la Provincia de Buenos Aires (en donde uno de los puntos que abordar era el “control disciplinario”).

Al analizarse los proyectos presentados, advertimos que en el proyecto del IPCS no se proponía ningún mecanismo de control administrativo interno; sin embargo en el proyecto de la Alianza se propiciaba la creación de la “Inspección General de Asuntos Internos” a cargo de un inspector general; y tanto en la propuesta del gobierno provincial como en la de los senadores provinciales del Partido Justicialista (PJ) se formulaba la creación de una “Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional” integrada por un “Auditor de Asuntos Internos” y un “Tribunal de Ética”. Estos proyectos de ley fueron largamente debatidos en el seno de la Cámara de Diputados provincial, tal como surge del *Diario de Sesiones* del 18 de junio de 1998.

Con el fin de ilustrar el proyecto presentado por la oposición (Alianza –UCR/Frepaso) en lo referido al control disciplinario, consideramos pertinente reseñar lo manifestado por el diputado Alberto Giordanelli (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1998), quien al hacer uso de la palabra dijo:

El sistema creado por el decreto ley 9.551/80 preveía un mecanismo de sanciones administrativas discrecional a favor de la superioridad, generando condiciones para la arbitrariedad y el encubrimiento. El derecho de defensa y la presunción de inocencia de los agentes policiales eran ignorados en el sistema de sumarios internos.

Las condiciones políticas a que se hizo referencia y el marco normativo que se pretende derogar permitieron una degradación sistemática de los antiguos valores que acompañaban a la policía desde los comienzos mismos de su organización.

[...] El tercer tema que, a mi juicio, debe ser cuidadosamente tratado es el que se refiere al control interno de la fuerza. Como se señaló oportunamente, el mecanismo de control interno vigente en la actualidad, no fue eficiente para evitar la desnaturalización de la fuerza y, paralelamente, fue utilizado por parte de la superioridad para acallar la crítica y el cuestionamiento, muchas veces justificado, de parte de sus subordinados.

2 Gobernador, Eduardo Duhalde; ministro de Justicia y Seguridad, León Arslanian.

Estos dos temas deben ser tomados por el sistema de control interno que se adopte, el que deberá garantizar su efectividad como instrumento de auto-depuración y colaboración con la Justicia pero que, a su vez, respete las garantías constitucionales del personal.

Como se acordara oportunamente entre todas las fuerzas que componen esta Legislatura, el problema de la seguridad debe ser tratado como una cuestión de Estado y, en este sentido, debe entenderse que el control interno de la fuerza no puede quedar limitado a la visión que tenga quien ejerce el Poder Ejecutivo.

Deben garantizar los niveles de transparencia necesarios que permitan mantenerlo alejado de los vaivenes políticos partidarios.

Por esa razón, el responsable de la auditoría interna de la Policía debe contar, desde nuestra perspectiva, con el acuerdo de la Legislatura, como se propone en el proyecto que se pone a consideración (pp. 3839-3840).

Este proyecto obtuvo media sanción en la Cámara baja; sin embargo, no fue aprobado en Cámara de Senadores, prevaleciendo el proyecto presentado por el PJ. No obstante, reseñaremos sus ejes principales.

En su capítulo VII (arts. 78 y ss.), el proyecto proponía la creación de una Inspección General de Asuntos Internos, a cargo de un funcionario/a designado por el gobernador con acuerdo del Senado, el que debía cumplir los mismos requisitos que para ser juez de Primera Instancia (conforme el artículo 178 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires³); el mismo tenía como funciones —entre otras—: (a) Incoar los sumarios administrativos correspondientes por delitos cuya comisión se le imputaran a funcionarios del Sistema Único Policial (SUP); (b) Recibir las denuncias e incoar los sumarios administrativos correspondientes por faltas graves y muy graves que se imputaran a funcionarios del SUP; (c) Promover y resolver sumariamente los sumarios que versaran sobre faltas leves imputadas a funcionarios del SUP. El titular de la Inspectoría General de Asuntos Internos se encontraría facultado para designar —por intermedio del Jefe de Policía—, inspectores de Asuntos Internos que funcionarían como delegados del inspector general. Como destacable señalamos que a través de lo establecido en el artículo 84 se pretendía dotar al órgano de la autoridad y legitimidad suficiente para el desarrollo de sus tareas, por cuanto preveía que todos los organismos y personal policial “se encuentra sometido al control de la Inspección General de Asuntos Internos y tienen la obligación de evacuar sus informes y brindarle la máxima colaboración”, siendo considerado falta grave su incumplimiento.

3 Al menos tres años de práctica en la profesión de abogado, seis años de ciudadanía en ejercicio y veinticinco años de edad.

En cuanto a las faltas, las clasificaba en: (a) leves, que podían ser sancionadas con apercibimiento o suspensión de funciones de hasta cinco días con pérdida de remuneración por ese periodo; (b) graves, que podían ser sancionadas con suspensión de funciones de hasta treinta días, con pérdida de remuneración por ese periodo o con suspensión de funciones por menos de tres años; o (c) muy graves, que podían ser sancionadas con suspensión de funciones de tres a seis años o la exoneración del servicio (conforme a los arts. 97 y 103). En lo referido a la aplicación de sanciones, el proyecto bajo análisis establecía que aquellas sanciones por faltas graves o muy graves podía imponerlas el director provincial del SUP previa instrucción del sumario administrativo pertinente; en cambio, en el caso de faltas leves el inspector general de Asuntos Internos podía imponer sanción “sin más trámite que la audiencia al interesado”. Así mismo, este proyecto disponía que la interposición de recursos administrativos no suspendía la aplicación de la sanción (arts. 107 y ss.).

En cuanto a la tramitación administrativa, preveía que los sumarios administrativos debían ser sustanciados por un instructor de la Inspección General, quien debía citar al sumariado con el fin de que preste declaración y ejerza su derecho de defensa (pudiendo designar un abogado de su confianza); y, producidas tanto las pruebas de acusación como de defensa, el instructor debía remitir las actuaciones al inspector general de Asuntos Internos efectuando un análisis de los hechos enrostrados, las pruebas producidas y la existencia o no de responsabilidad del encartado y solicitar sanción alguna si correspondiere; el inspector general de Asuntos Internos analizaba las actuaciones y las enviaba al director provincial del SUP con su proyecto de resolución.

2. *Su creación*

En el proyecto de ley perteneciente al bloque del PJ se propiciaba (en lo referido al tema disciplinario) la creación de la “Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional”, compuesta por dos áreas (Auditoría de Asuntos Internos y Tribunal de Ética). A efectos de poder sintetizar este proyecto, consideramos pertinente señalar lo manifestado por el diputado Dardo Ottonello (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1998), quien al hacer uso de la palabra expresó:

En esta ley hay un capítulo especial bajo el título “Ética Policial”, dedicado a lo que denominamos la prevención de la corrupción y el abuso funcional.

Se trata de una oficina especial integrada por un auditor de Asuntos Internos y un tribunal de Ética. El auditor de asuntos internos deberá poseer título de abogado y cumplirá las funciones de un verdadero fiscal dentro de la propia organización policial, investigando cualquier hecho o acto que pueda constituir un abuso funcional, cualquier tipo de corrupción o faltas de tipo administrativo. Por supuesto que si de esa investigación surge la presunta comisión de un delito, se deberá dar inmediata intervención al Poder Judicial.

Esta oficina de control de corrupción y abuso funcional, se complementa con el Tribunal de Ética que es el órgano de juzgamiento interno de la Policía.

El Tribunal de Ética estará integrado por salas de tres miembros: uno, de reconocida trayectoria judicial o profesional con título universitario y los otros dos deberán ser oficiales superiores de la policía, con más de diez años de retiro del servicio activo.

¿Por qué esta composición? Porque entendemos que es razonable una composición dual de este tribunal, de modo que garantice ópticas que provengan de formaciones intelectuales diferentes y de distintas experiencias.

Establecemos que los oficiales superiores deberán tener como mínimo diez años de retiro del servicio activo, porque ello dará la tranquilidad de que haya una evidente ajenidad con lo que tenga que ser juzgado por este tribunal, y por otro lado, porque entendemos que a la Policía debemos reconocerle su derecho a ser juzgada y sancionada, en lo que se refiera a actos de corrupción, abusos funcionales o faltas administrativas, por sus pares. Por eso nos parece que éste es un reclamo razonable y lógico. De ahí la composición dual (p. 3812).

Este proyecto fue aprobado el 15 de julio de 1998 como la Ley 12.155, creando la “Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional”, dependiente directamente del ministro de Justicia y Seguridad, estando compuesta por un “Auditor de Asuntos Internos” y un “Tribunal de Ética” (art. 41). Esta norma preveía que el auditor de Asuntos Internos debía poseer título de abogado, debiendo ser designado por el ministro de Justicia y Seguridad, de quien dependía directamente; a su vez, el Tribunal debía estar compuesto por dos oficiales superiores con más de diez años de retiro del servicio activo y un miembro de reconocida trayectoria judicial o profesional en el ámbito de la Provincia, con título universitario. A través de esta reforma policial, como señala Gorgal (2015), “se creó una nueva estructura de Asuntos Internos, íntegramente a cargo de civiles (la mayoría abogados), basado en un mecanismo acusatorio de investigación, procesamiento y sanción de conductas irregulares” (p. 29).

Es dable mencionar que el 15 de julio de 1998 además de la citada Ley 12.155 se sancionó la Ley 12.154, y que ambas normas incorporaron diferentes parámetros de actuación del personal policial basados en principios de derechos humanos, respeto a la comunidad y una limitación a la privación de la libertad de las personas, entre otros.

En el proceso de reglamentar la citada Ley 12.155, el 22 de octubre de 1998 el gobernador suscribió el Decreto 3879, a través del cual fijaba la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y Seguridad –Unidad Ministro–; y, a su vez, dispuso que el cargo de auditor de Asuntos Internos tendría rango de subsecretario, que contaría

con tres auditores adjuntos, con tres direcciones (de Coordinación Departamental e Inspectoría, de Sumarios y de Dictámenes) así como también con el Departamento de Apoyo Administrativo.

En este contexto reglamentario, el 22 de octubre de 1998 el gobernador de la Provincia dictó el Decreto 3881 en el que aprobaba la estructura administrativa de la Auditoría de Asuntos Internos, incorporando a la Dirección de Coordinación Departamental a su organigrama y estableciendo además que los tres auditores adjuntos tendrían rango similar al de director general y actuarían en reemplazo o ausencia del auditor general —entre otras funciones—. Posteriormente, el 11 de diciembre de 1998, dictó el Decreto 4574, fijando el procedimiento para las investigaciones administrativas (lo cual no es analizado en el presente trabajo por haber sido derogado después). Así mismo, mediante el Decreto 312 del 17 de febrero de 1999, se determinaron seis cargos de vocales para el Tribunal de Ética, todos ellos con rango de subsecretario.

El proceso de reformas iniciado en el año 1997 tuvo un proceso de contrarreforma, el cual tuvo lugar con la sanción de la Ley 13.204 el 27 de mayo de 2004, que deroga parcialmente la antedicha Ley 12.155. En lo referido al control disciplinario, a través de esta ley se disolvió tanto la “Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional” como el “Tribunal de Ética”, quedando sólo en pie la Auditoría, la cual pasa a ser renombrada como “Auditoría General de Asuntos Internos” (AGAI). Según Gorgal (2015), “el sistema de Asuntos Internos se mantuvo formalmente, pero disminuido en el terreno. En consecuencia, no hubo una actitud sistémica de acusar a policías por corrupción o brutalidad en esos años” (p. 31). Las reformas y contrarreformas en esta Policía continuaron en el devenir de los años subsiguientes. En efecto, el 31 de mayo de 2006 se sancionó la Ley 13.482 de “Unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires”, la cual establecía que la AGAI debía estar compuesta por personal civil y excepcionalmente por personal de las policías de la Provincia por su capacitación específica.

Finalmente, el 8 de abril de 2009 se sancionó la Ley 13.982, que dispone el Régimen Disciplinario de esta institución policial (arts. 53 a 56); y el 3 de julio de 2009 se dictó el Decreto 1050, que reglamenta la citada ley, lo cual se encuentra vigente en la actualidad. Así mismo, los decretos 52 del 30 de enero de 2020, 275 del 13 de mayo de 2021 y 2369 del 29 de diciembre de 2022 aprueban la estructura de la AGAI, que se encuentra dirigida por un funcionario civil (auditor general de Asuntos Internos) con rango de subsecretario y compuesta por cuatro “auditorías sumariales”, una “Auditoría Sumarial Especializada en Transparencia e Investigaciones Patrimoniales”, una “Auditoría Sumarial Especializada en Violencia por Razones de Género y Familiar”, cuyos titulares tienen rango de director provincial; además de contar con diferentes direcciones, y diez “Instructores/as de Asuntos Internos Especializados/as en Violencia por Razones de Género y Familiar”, los cuales tienen rango de director.

C. El Procedimiento Administrativo Sumarial

Este procedimiento se encuentra regulado en la citada Ley 13.982 y su Decreto Reglamentario 1050/09, resultando aplicable al personal policial de las policías de la Provincia de Buenos Aires.

Con el fin de analizar el *Control Disciplinario* de esta agencia policial, debemos señalar que las faltas disciplinarias en que pueda incurrir un efectivo policial se clasifican en: (a) “faltas simples”, (b) “faltas leves”, (c) “faltas graves”, (d) “faltas graves con competencia originaria de la AGAI”.

Este plexo normativo dispone dos tipos de actuaciones: las “actuaciones sumariales” llevadas a cabo por personal policial en casos de faltas graves; y las “investigaciones sumariales administrativas” instruidas por la AGAI. Ambas se inician por denuncia (pudiendo el denunciante solicitar ante la AGAI la reserva de identidad), en ambas las diligencias probatorias se harán constar por escrito, en donde regirá la libertad probatoria. A su vez prevé que los plazos se contarán en días hábiles administrativos, debiendo ser resueltas las actuaciones sumariales en el plazo de 60 días, prorrogables por otros 30 días; y las investigaciones sumariales administrativas (AGAI) en el plazo de 90 días, computados desde que se ordena la instrucción y prorrogables por igual plazo.

La “actuación sumarial” será instruida por el titular de la dependencia del infractor o en su defecto por un personal policial con grado superior del infractor, no menor a jerarquía de “inspector”, quien actuará secundado por un “secretario”, el cual deberá informar del inicio de las actuaciones a la AGAI. Cuando hubiere sospechas suficientes de la comisión de una falta grave el instructor policial dictará “auto de imputación” y citará al sumariado, le hará conocer la norma infringida, los elementos probatorios en su contra y los derechos que le asisten. El sumariado tendrá cinco días para presentar su descargo por escrito o por comparendo, pudiendo ofrecer las pruebas que considere pertinentes; el instructor podrá rechazar, mediante decisión fundada (que será inapelable) la que considere superflua o sobreabundante. En lo referido a la defensa podrá designar como defensor a un personal policial con grado mínimo de oficial inspector o de grado inferior al del instructor, o asumir la defensa propia. Concluidas las pruebas, el instructor policial elevará las actuaciones al comisario general de la Policía donde se desempeñe el infractor aconsejando la sanción del imputado o el archivo del sumario.

En cambio la “investigación sumarial administrativa” estará a cargo de un “auditor sumarial” perteneciente a la AGAI, el cual contará con un cuerpo de “inspectores” y ordenará la totalidad de las medidas probatorias y diligencias pertinentes; estas investigaciones revistarán carácter de secreto hasta el dictado del “auto de imputación”, o en su defecto cuando las circunstancias lo ameriten el “auditor general de

Asuntos Internos” a solicitud del “auditor sumarial” podrá dictar su secreto por diez días hábiles prorrogables por única vez. Cuando hubiere prueba suficiente respecto de la responsabilidad administrativa de algún personal policial, el “auditor sumarial” dictará “auto de imputación” y citará al sumariado con cinco días de antelación, le hará conocer la norma infringida, los elementos probatorios en su contra y los derechos que le asisten; si el sumariado no compareciere, las actuaciones proseguirán y su presentación posterior no retrotraerá el trámite. Respecto a la defensa, el sumariado será informado que podrá ser asistido por un abogado de la matrícula elegido libremente y a su entera costa, o por un abogado de la institución policial, o asumir su propia defensa; sino hiciere uso de este derecho y la falta versare sobre hechos del servicio, se le asignará defensor de oficio de la Asesoría Letrada. Dentro del plazo de cinco días de la audiencia indagatoria administrativa, se le concederá a la defensa vista de las actuaciones por el término de cinco días, los cuales podrán ser prorrogables por única vez por igual periodo; vencido dicho plazo la defensa deberá presentar sus alegatos, asimismo podrán ofrecer pruebas, las cuales podrán ser desestimadas por la instrucción por decisión fundada por considerarlas dilatorias, superfluas o sobreabundantes; en caso de ser admitida la prueba, la defensa tendrá treinta días improrrogables para su sustanciación. Concluidas y producidas las pruebas, el auditor sumarial elevará las actuaciones al “auditor general de Asuntos Internos” aconsejando: (a) el sobreseimiento definitivo del sumariado, (b) el sobreseimiento provisorio del sumariado, (c) el archivo del sumario, (d) la declaración de incompetencia, debiendo remitir a la Superintendencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que correspondiere, (e) la aplicación de sanción. En el caso de aconsejar sanción, el auditor sumarial dará traslado a la defensa por el término de cinco días, para el examen final de las actuaciones. En el caso de consejo de sanción expulsiva, el sumario será elevado al asesor general de gobierno de la Provincia.

El personal que hubiere cometido alguna falta disciplinaria puede ser sancionado con (a) “Apercibimiento”: consiste en una sanción directa de llamado de atención que se documenta por escrito y se registra en el legajo del infractor; (b) “Suspensión sin goce de haberes”: consistente en la privación temporal de los derechos correspondientes a su grado, sin goce de sueldo y sin prestación de tareas; no se pierde el estado policial, sigue sujeto a obligaciones; no podrá exceder de 60 días y el periodo de sanción no se computa para el ascenso; (c) “Cesantía”: importa la separación definitiva del personal, pérdida del empleo y derechos inherentes al mismo; (d) “Exoneración”: importa la separación definitiva del personal, pérdida del empleo y derechos inherentes al mismo, se aplica a personal retirado.

El personal policial en grado superior del infractor podrá imponerle sanción de apercibimiento en caso de falta leve, o suspensión de empleo de diez días. Así mismo, el personal que incurrió en alguna falta grave podrá ser sancionado por el comisario general de la policía donde pertenece el infractor con suspensión de empleo de hasta cuarenta y cinco días.

A su vez el auditor general de Asuntos Internos, en casos de faltas graves de competencia originaria de la AGAI, podrá sancionar al sumariado con: (a) suspensión de empleo de hasta sesenta días, (b) cesantía o (c) exoneración.

Aquel personal que hubiere sido sancionado podrá interponer recursos administrativos: (a) “de reconsideración” contra sanción de apercibimiento y suspensión de empleo; (b) “de reconsideración” o “de apelación” contra sanciones de cesantía o exoneración.

Por último, es dable mencionar que además de todo el procedimiento anteriormente detallado, existe un apartado especial denominado “procedimiento abreviado”: el sumariado en caso de falta grave o de competencia originaria de la AGAI podrá acogerse a él, y luego de reconocer la infracción y su participación en los hechos, arribará a un acuerdo con la instrucción respecto a la sanción que aplicar. Este procedimiento podrá ser solicitado por el sumariado antes de que sean elevadas las actuaciones al comisario general o al auditor general de Asuntos Internos, según corresponda, y en caso de haberse llegado a un acuerdo se solicitará a dicha autoridad su homologación.

III. LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

A. Historia y creación de esta institución policial

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), según la Ley Nacional 24.588 del 8 de noviembre de 1995, no podía crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso Nacional (art. 7 versión original). Esto fue modificado por la Ley Nacional 26.288 del 22 de agosto de 2007, lo cual permitió que la legislatura porteña el 28 de octubre de 2008 sancionara la Ley 2.894^[4] de “Seguridad Pública”, creando a la Policía Metropolitana.

Esta nueva Policía comenzó a funcionar el 5 de febrero de 2010, sin embargo numerosas funciones fueron ejercidas por la Policía Federal Argentina hasta enero de 2016. En efecto, el 18 de enero de 2016 la legislatura porteña, mediante la Resolución 298/LCBA/15, aprobó el “Convenio de transferencia progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

En ese marco, el 17 de noviembre de 2016 la legislatura de la ciudad sancionó la Ley 5.688^[5], que sienta las bases jurídicas e institucionales del Sistema Integral de

4 El artículo 54 crea la Auditoría Externa Policial, que dependía directamente del Ministerio de Justicia y Seguridad, y tenía como funciones realizar las investigaciones administrativas, instruir los sumarios administrativos del personal policial y proponer al ministro las sanciones a aplicar.

5 Mediante el artículo 41 se crea la Defensoría del Personal de la Policía de la Ciudad como órgano

Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creando además la Policía de la Ciudad, la cual entró en funciones el 1.º de enero de 2017.

B. La Oficina de Transparencia y Control Externo

1. Sus antecedentes

La citada Ley 2894 (art. 54) crea la Auditoría Externa Policial, con dependencia directa del Ministerio de Justicia y Seguridad, con funciones consistentes en realizar investigaciones administrativas, instruir los sumarios administrativos del personal policial y proponer al ministro las sanciones que aplicar. Según la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DPCABA, 2021),

El personal que componía la AEP era civil, y en su gran mayoría se trataba de abogados, ya que se requerían profesionales capacitados para realizar el seguimiento de las causas judiciales y la toma de declaración jurada de los policías y testigos, entre otras tareas.

El control ejercido por la AEP sobre el accionar policial tenía en miras, por sus efectos disuasivos, promover una mayor eficacia y producir una reducción de las malas conductas de los efectivos y, en consecuencia, obtener una mayor legitimidad de sus acciones. Es decir, el cometido institucional apuntó a supervisar el despliegue de la fuerza y las estrategias implementadas en las comunas, por una parte, y efectuar el control del comportamiento de los efectivos, por la otra (p. 29).

2. Su creación

La aludida Ley 5.688 a través del artículo 34, crea a la Oficina de Transparencia y Control Externo (OTyCE), como organismo desconcertado del Ministerio de Justicia y Seguridad, disponiendo la cláusula transitoria segunda, que es la continuadora de la Auditoría Externa Policial.

Esta norma prevé que la Oficina de Transparencia deberá estar compuesta por personal que ingrese por concurso público de oposición y antecedentes⁶, agregando que no podrá formar parte de esta Oficina personal de la Policía de la Ciudad; y refiriendo

desconcertado del Ministerio de Justicia y Seguridad, el cual tiene como funciones –entre otras– la defensa, promoción y protección de los derechos del personal de la Policía bajo análisis, garantizar el debido proceso legal, proponer mecanismos de salvaguarda del personal.

6 Según surge del *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, el personal que la conforma es planta transitoria, conforme al Decreto 332 del 9 de octubre de 2018, la Resolución Conjunta 2203/MEFGC del 19 de septiembre de 2019, la Resolución 3/MYSGC del 4 de enero de 2023 y la Resolución 387/SECSEG del 10 de mayo de 2023.

expresamente que el personal de la Policía de la Ciudad, tenga o no estado policial y aun estando retirado, se encuentra sujeto al control de esta Oficina.

Con el fin de ilustrar el propósito de los legisladores con la creación de este órgano disciplinario, consideramos pertinente destacar lo expresado por las comisiones de Seguridad, de Justicia y de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2016) en Despacho 792 al ser abordado el tratamiento de este proyecto de ley, en donde se señalaba:

Que asimismo, el gobierno civil requiere que las autoridades civiles cuenten con las herramientas idóneas para promover la transparencia, las buenas prácticas y perseguir y sancionar efectivamente las irregularidades administrativas que puedan cometer los agentes del sistema. Para cumplir estos objetivos se crea la Oficina de Transparencia y Control Externo de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, como órgano desconcentrado dependiente del ministro de Justicia y Seguridad, quedando sujetos a su competencia todos los integrantes de la Policía de la Ciudad. La Oficina de Transparencia y Control es continuadora de la Auditoría Externa policial actualmente vigente, pero se ha reforzado su independencia frente al órgano policial controlado, indispensable para el adecuado cumplimiento de su misión de control, mediante la explícita incorporación de los principios de autonomía de criterio, idoneidad, diligencia profesional y secreto profesional en su accionar. Así mismo, esta independencia sólo puede hacerse efectiva mediante la prohibición de integración del órgano de control con personal perteneciente a la entidad controlada, así sea en uso de licencia.

Que sus competencias se han concentrado en la fiscalización del actuar policial, la investigación de irregularidades y la aplicación del régimen disciplinario en caso de que se impute al personal la comisión de una falta grave. A efectos de lograr su especialización y profesionalización en estas materias, se han eliminado las funciones de control económico y de gestión que la Ley de Seguridad Pública asignaba a la Auditoría Externa, puesto que, en principio, estas funciones de evaluación de gestión son sustancialmente distintas a las de investigación de irregularidades y aplicación del régimen disciplinario. Adicionalmente, la función de evaluación de gestión ya está atribuida a los órganos integrantes de los sistemas de control interno y externo de la administración pública local tomando redundante e innecesario encomendarla a un tercer órgano con competencias superpuestas a las de aquellos. Que a las competencias de investigación administrativa y aplicación del régimen disciplinario se han sumado dos potestades emparentadas con aquellas y que fortalecen la transparencia y la vigencia de la legalidad en el ámbito de la institución policial. En primer lugar, se encomienda a la Oficina de Transparencia y Control Externo el diseño de políticas de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia, a efectos de implementar medidas y acciones que reduzcan las oportunidades e incrementen los costos para la consumación de conductas ilícitas.

De este modo la promoción de la legalidad y la transparencia y la lucha contra la corrupción se desarrollan tanto en la faz preventiva de evitación del daño como en la punitiva posterior de investigación y sanción a la irregularidad ya cometida. Que se encarga a la Oficina de Transparencia y Control Externo la recepción de las declaraciones juradas patrimoniales que todos los miembros de la Policía de la Ciudad están obligado[s] a presentar, conforme los requisitos y a los efectos que la normativa vigente establezca (pp. 75-77).

En cuanto a la estructura interna de este órgano civil de control en lo disciplinario policial, podemos señalar que mediante el Decreto 173, del 31 de mayo de 2018 (actualizado por el Decreto 32, del 26 de enero de 2023) se aprobó la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y Seguridad, estableciendo que la Oficina de Transparencia y Control Externo tiene nivel de subsecretaría, estando conformada por tres áreas con rango de gerencia operativa, a saber: Investigaciones Administrativas, Control Institucional y Control Ciudadano.

Además de las funciones en materia de sumarios administrativos, esta Oficina posee funciones de prevención, tal como señala la DPCABA (2021):

Por otra parte, tiene a su cargo la elaboración de programas y políticas de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia en el ámbito de las fuerzas de seguridad de la CABA, así como también la planificación de programas y acciones tendientes a prevenir conductas vinculadas con la actuación del personal policial que puedan constituir faltas éticas y abusos funcionales graves. La implementación de estos programas queda sujeta a la decisión del ministro de Justicia y Seguridad (p. 35).

C. El procedimiento administrativo sumarial

Este procedimiento se encuentra regulado en la citada Ley 5.688 (arts. 191 y ss.) y en el Decreto 53 del 20 de enero de 2017, reglamentario de dicha ley.

El régimen disciplinario de esta institución policial resulta aplicable al personal con estado policial o sin él y al personal retirado por hechos realizados cuando estuviere en actividad o fuera convocado al servicio.

En lo referido a las faltas disciplinarias de esta institución policial, se encuentran clasificadas en: (a) leves; (b) moderadas; (c) graves. En aquellas conductas (u omisiones) que puedan configurar una falta del tipo leve o moderada, intervendrá la Superintendencia de Control y Conducta Profesional (SICCP), compuesta por las direcciones de Fiscalización y Control Administrativo y la de Control Disciplinario y Profesional⁷.

7 Conforme a la resolución del ministro de Justicia y Seguridad n.º 29 del 5 de enero de 2023.

En aquellas conductas (u omisiones) que puedan configurar faltas graves intervendrá la Oficina de Transparencia y Control Externo (OTyCE) (la cual depende del Ministerio de Justicia y Seguridad).

Es dable mencionar que tanto el jefe de Policía como el/la secretario/a de Seguridad se encuentran facultados (a través de las normas bajo análisis) a contemplar como falta leve, moderada o grave (esta última solamente el secretario de Seguridad) una conducta que no estuviere prevista bajo esa clasificación (es decir, pueden incluir conductas u omisiones que no se encuentren expresamente tipificadas).

El plexo normativo bajo análisis prevé que en determinadas situaciones no será necesaria la previa instrucción de sumario administrativo, a saber: (a) cuando hubiere condena penal firme por delito doloso, (b) en caso de abandono de servicio⁸ o (c) en caso de ausencias injustificadas⁹.

En lo que respecta al procedimiento administrativo sumarial (el sumario administrativo en sí) se observa que según se trate de una falta leve¹⁰ o moderada el sumario será ordenado por el jefe o el subjefe de Policía, a propuesta del titular de la SICCP, y en el caso de tratarse de una falta grave el sumario lo ordenará el/la secretario/a de Seguridad, a propuesta del titular de la OTyCE.

En casos de falta moderada o grave se instruirá el sumario administrativo pertinente, el cual será secreto hasta tanto se cite al sumariado a presentar su descargo, que en el mismo rige la libertad probatoria; y que en la orden del sumario no es necesario que esté individualizado el personal presuntamente infractor; sin embargo, allí se indicará el instructor sumarial asignado, el cual debe ser letrado. La resolución que ordena el sumario es notificada por el instructor sumarial como primera medida, y el sumariado tiene tres días hábiles para recusar al instructor.

El instructor sumarial, cuando hubiere recolectado prueba suficiente, procederá a citar al sumariado (quien tendrá tres días hábiles para tomar vista del expediente) y le indicará la fecha de audiencia, la cual deberá ser tres días hábiles posteriores a la vista de la causa; donde se le hará saber que tiene derecho a declarar cuantas veces lo considere y a designar defensor letrado. En la audiencia de declaración se le harán conocer sus derechos (su silencio no implica presunción en su contra, no está

8 Cuando el personal incurriera en tres (3) ausencias injustificadas consecutivas, y sea intimado a reintegrarse al servicio dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de producida la notificación; y que vencido dicho plazo no se reintegrare al servicio.

9 Cuando se produzcan veinte (20) ausencias injustificadas en el término de hasta trescientos sesenta y cinco (365) días.

10 Se encuentra regulado a través de la resolución del ministro de Justicia y Seguridad n.º 907 del 5 de diciembre de 2017.

obligado a decir verdad, leer el acta y ampliar su declaración en otra oportunidad), los hechos que se le imputan, las pruebas obrantes en su contra; el letrado defensor del sumariado estará presente en la audiencia, sin embargo no podrá hacer uso de la palabra sin autorización del instructor sumarial; con el fin de ejercer su derecho de defensa, el sumariado puede declarar en forma verbal o presentar un escrito; y si no compareciere, se le fijará una segunda audiencia; si no se hace presente en ella, continuará el proceso sin su presencia. El sumariado puede ofrecer pruebas en ese acto, las cuales deben producirse en el plazo de quince días hábiles desde su admisión, pudiendo ser desestimadas aquellas que el instructor sumarial considere improcedentes, superfluas o dilatorias del proceso. La confesión del sumariado constituye plena prueba en su contra.

Concluida la producción de prueba de la defensa, el instructor sumarial, dentro del plazo de siete días hábiles –prorrogables por el titular del área a solicitud del instructor sumarial– confeccionará un informe donde detallará los hechos, las pruebas, la calificación de la conducta en una falta disciplinaria; si la conducta ocasionare un perjuicio económico además detallará el monto del daño y su actualización y si existiere cobertura de compañía de seguro por encontrarse el bien dañado asegurado. De este informe se dará traslado al sumariado con el fin de que tome vista del expediente; este tendrá siete días hábiles –a contar de la notificación del aludido informe– para proponer las pruebas que considere pertinentes. Vencido dicho plazo o producida la prueba de descargo, el instructor sumarial realizará un nuevo informe y elevará las actuaciones al titular del área (OTyCE o SICCP según correspondiere), el cual remitirá el sumario a la autoridad que haya ordenado el mismo, con el propósito de que esta última dicte la resolución pertinente sancionando o eximiendo de responsabilidad al sumariado.

Las sanciones podrán ser: (a) apercibimiento escrito; (b) suspensión de empleo: consiste en la privación temporal de las funciones y la pérdida proporcional de la retribución, no computándose el periodo de sanción a los fines del retiro; (c) cesantía: implica la separación del infractor de la institución, la pérdida de los derechos (no pierde el derecho al haber de retiro) y la inhabilitación para reingresar a la institución; (d) exoneración: implica la separación del infractor de la institución y la pérdida de los derechos, entre ellos el haber de retiro y la inhabilitación para reingresar a la institución.

El superior policial del infractor (según su jerarquía) podrá imponer sanción de hasta quince días de suspensión de empleo si la conducta u omisión es considerada falta leve y de hasta cuarenta y cinco días si es considerada falta moderada.

En el caso de faltas graves el/la secretario/a de Seguridad a propuesta de la OTyCE podrá imponer sanción de: (a) suspensión de empleo de hasta noventa días, (b) cesantía o (c) la exoneración del sumariado.

Cabe señalar que el régimen disciplinario de esta agencia policial prevé dos institutos discrecionales/facultativos de aplicación con posterioridad a una sanción, siendo uno de ellos la “remisión” la que define como el perdón del inculpado, eximiéndolo de responsabilidad; y el segundo instituto es la “conmutación”, que conlleva aplicar una sanción más benigna. En el caso de aplicarse alguna de ellas se señala que afectan al cumplimiento de la sanción, pero no la extingue, es decir subsiste en el legajo personal; son ambas potestad del jefe de Policía o del secretario de Seguridad y no resultan aplicables en casos de cesantía o exoneración.

El personal sancionado podrá interponer recursos administrativos, los cuales serán resueltos por el jefe de Policía (en caso de tratarse de faltas leves) o por el/la subsecretario/a de Emergencias¹¹ (en caso de tratarse de faltas moderadas o graves).

Debemos señalar que el ordenamiento jurídico bajo análisis dispone que cuando por las características del hecho y resultare necesario se podrán iniciar “averiguaciones previas”, ordenadas por el secretario de Seguridad, el jefe de Policía o el titular de la OTyCE (según corresponda) con el fin de realizar diligencias preliminares y determinar si corresponde la aplicación de sanción directa o la instrucción de un sumario administrativo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Efectuado que fuere el análisis de las normas que regulan el sistema disciplinario que se aplica en ambas instituciones policiales, podemos señalar que ellas poseen órganos civiles de control en lo disciplinario policial que llevan adelante la instrucción de los sumarios administrativos por las faltas más gravosas cometidas por el personal policial y que contienen características en común.

En este sentido, podemos precisar que tanto la Auditoría General de Asuntos Internos (Policía de la Provincia de Buenos Aires) como la Oficina de Transparencia y Control Externo (Policía de la Ciudad de Buenos Aires) tienen competencia sobre las faltas de mayor gravedad dentro del régimen disciplinario de cada una de estas policías, y que las faltas de menor gravedad o gravedad intermedia son resueltas en el interior de la fuerza policial y sancionadas por personal policial según su jerarquía. Asimismo podemos mencionar que la implementación de este tipo de sistemas disciplinarios se dio en un contexto particular y excepcional; uno de ellos cuando los temas de seguridad ocupaban la agenda pública –tal como sucedió en la Policía de la Provincia de Buenos Aires–, o bien en un escenario de creación de una agencia policial –tal como fue el caso de la Policía de la Ciudad–. Como otro rasgo característico en común (el cual en nuestra opinión es un punto destacable), podemos señalar que el titular de

11 Conforme surge de facultades delegadas por las resoluciones del ministro de Justicia y Seguridad n.º 708 del 27 de septiembre de 2017 y n.º 300 del 15 de septiembre de 2023.

ambos órganos de control posee rango de subsecretario/a con dependencia directa del ministro/a que posea competencia en materias de seguridad, lo cual otorga una autonomía suficiente como para poder llevar adelante sus tareas, sin dependencia burocrática o administrativa de alcance menor. A su vez se observa que en ambas jurisdicciones se han efectuado las denominadas “aperturas inferiores”, lo cual permite que posean distintas subáreas, dotando al órgano de mayor precisión en el abordaje de los temas de su competencia, dada la variedad de conductas que investigar (violencia institucional, abuso de autoridad, violencia de género, uso de armas de fuego, entre otros).

Por último, consideramos pertinente señalar que si bien sabemos que los procesos de reformas policiales no suelen ser perdurables en el tiempo (teniendo tiempos de reformas y momentos de contrarreforma), en el caso de las policías bajo análisis la implementación de estos órganos disciplinarios ha perdurado en el tiempo. Respecto a estos procesos de reformas y contrarreformas policiales, González (2007) opina que

Los políticos necesitan legitimar su posición en términos de votos, de allí que cobre importancia mostrar los resultados eficaces de su política policial medidos en términos de “soluciones al problema de la seguridad” y esto puede acarrear “consecuencias no deseadas” para las acciones reformistas, particularmente aquellas tendientes a “democratizar” los dispositivos policiales que en nuestro contexto se focalizaron centralmente en estatuir y consolidar los mecanismos de control de la actividad policial, lo cual no necesariamente implica una mejora en la performance policial en el control de la criminalidad. De allí que es un grave error iniciar un proceso de reforma policial para acabar con las prácticas policiales violentas y violatoria de los derechos de los ciudadanos, ofreciéndolo en términos simbólicos, por parte de los actores políticos, como la “receta” que mejorará la eficiencia institucional (esto último sí atrae el voto ciudadano). Ese no es exactamente el objetivo de ese tipo de reformas.

En este sentido parecería que la suerte de los procesos reformista está atada a la existencia de un contexto donde la cuestión policial no constituya un objeto de “politización tradicional excesiva”, condición de posibilidad un tanto impensable en un escenario de “politización creciente” de los debates vinculados a las políticas de seguridad (p. 12).

Para concluir, y considerando que no es un dato menor, podemos señalar que pese a la importancia de la labor realizada por estos órganos disciplinarios, poco se conoce de ellos; y que si bien estas dependencias se encuentran invisibilizadas, ello resulta ser paradójico, en tanto fue lo que les permitió sostenerse en el tiempo y que no sufrieran una “contrarreforma” y sean disueltas.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. *Diario de Sesiones* del 18 de junio de 1998, <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=libros>.

Dammert, Lucía. “Reforma policial en América Latina”, *Quórum, Revista de Pensamiento Iberoamericano*, Universidad de Alcalá, Madrid, 2005, pp. 53-64, <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001205.pdf>.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Policía de la Ciudad. Reflexiones y aportes para la construcción del Nuevo Modelo Policial”, 2021, <https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/00268239953190e40f3dc?page=1>.

Estévez, Eduardo E. “Reforma de Sistemas de Seguridad Pública e Investigaciones Judiciales: tres experiencias en la Argentina”, *Conferencia Internacional Crimen y Violencia: Causas y Políticas de Prevención*, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, VI (10), 2000, <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10142>.

González, Gustavo. “Dispositivo policial y actores gubernamentales: hacia una politización creciente de las reformas policiales”, 8.º *Congreso Nacional de Sociología Jurídica “Derecho, Democracia y Sociedad”*, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007, Santa Fe, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, 2007, http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/67/archivos/gonzalez-gustavo.pdf.

Gorgal, Diego. *Estado y seguridad. Apuntes para una reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina*, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Colección 2002, VIII (13), 2002, <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9967>.

Gorgal, Diego. “Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la Provincia de Buenos Aires, 1997-2013”, 2015, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c3a1616c-0814-2962-950b-7a0928351833&groupId=287460.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Despacho 792, versión taquigráfica número 37, correspondiente a la sesión del 17 de noviembre de 2016, <https://www.legislatura.gob.ar/seccion/versiones-taquigraficas.html>.

Neild, Rachel. “Controles internos y órganos disciplinarios policiales”, *Temas y debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil*,

Washington Office on Latin America (WOLA), 1999, <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/internal%20%20controls%20formatted--sp.pdf>.

Repetto, Alfredo. *Procedimiento administrativo disciplinario. El sumario*, Buenos Aires, Editorial Cathedra Jurídica, 2019.

Sain, Marcelo. *Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires*, Seminario, Las Reformas Policiales, Centro de Estudios, Legales y Sociales (CELS), 1998, https://www.cels.org.ar/common/documentos/seguridad_publica.pdf.

Sain, Marcelo. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Sain, Marcelo. *Política, Policía y Delito. La Red Bonaerense*, Buenos Aires, Claves para todos, Capital Intelectual, 2004.

Sain, Marcelo. *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*, Buenos Aires, Editorial Octubre, 2015.

Sigal, Eduardo. “La reforma del sistema de seguridad bonaerense: un enfoque político”, en Eduardo Sigal, Alberto Binder y Ciro Annicchiarico. *¿El final de la maldita Policía? El Frepaso ante la reforma del sistema de seguridad de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones FAC, 1998, pp. 23-35.