

CONTROL POLICIAL

La experiencia de un órgano civil que investiga, acusa y sanciona a los/as policías

RODRIGO HERNÁN LAGUIAN

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |
Octubre 2023 | Año 7 N° 10 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |
pp. 165-174

Resumen: En el presente trabajo se analizará el sistema de control disciplinario aplicado por civiles a personal policial de una fuerza de seguridad, el cual fuera implementado en la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) desde el año 2010, lo que puede denominarse como “sistema disciplinario externo”, “sistema de control disciplinario policial” o de “sistema de control externo”. Palabras clave. Policía – Aeroportuaria – Control - Disciplinario.

Abstract: This paper will analyze the disciplinary control system applied by civilians to police personnel of a security force, which was implemented in the Airport Security Police (PSA) since 2010, what can be called the “external disciplinary system”, “police disciplinary control system” or “external control system”.

Keywords: Police - Airport - Control - Disciplinary.

Introducción: En el presente trabajo abordaremos el sistema de control disciplinario aplicado por civiles en la Policía de Seguridad Aeroportuaria, desarrollando como se llegó a la implementación de un órgano compuesto por civiles que investiga, acusa y sanciona a policías. En una primera parte veremos los antecedentes históricos que permitieron la conformación de este tipo de órganos, luego los antecedentes normativos y por último el funcionamiento y características principales de este sistema disciplinario externo.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina



I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A fin de llegar a la implementación de este tipo de sistemas tuvieron que sucederse hechos previos que permitieron su aplicación en una fuerza policial. Como antecedente necesario debe mencionarse que en el año 2005 luego de los hechos de público y notorio conocimiento de contrabando de estupefacientes a España en aeronaves de “Southern Winds”, a través de la Resolución N° 141 del 16 de febrero de 2005, el Ministerio de Defensa ordenó por el “término inicial de CUARENTA Y CINCO (45) días” la intervención de la ex Policía Aeronáutica Nacional (PAN) que dependía del Comando de Regiones Aéreas de la Fuerza Aérea Argentina, designando como Interventor al entonces Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa¹.

A los pocos días de ello, el 22 de febrero de 2005, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 145/05 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) tomó una decisión drástica modificando radicalmente el esquema de seguridad nacional al transferir orgánica y funcionalmente la PAN de la órbita del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior (donde funcionaba las fuerzas de seguridad federales, PFA, PNA, GNA), pasando a constituirse la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), “debiendo considerarse sustituida tal denominación cada vez que se haga referencia” a la extinta PAN.

Ello no fue simplemente un cambio de denominación de una fuerza policial, sino implicó numerosos cambios, siendo uno de ellos la designación de un funcionario civil al frente de la institución policial, el hecho de dar por extinta a la PAN dejando de estar en manos de la Fuerza Aérea y pasar a consolidarse como la CUARTA fuerza de seguridad federal (conforme art. 5 del Decreto N° 145/05) dependiendo del Ministerio del Interior como sus pares (Policía Federal Argentina -PFA-, Prefectura Naval Argentina -PNA-, Gendarmería Nacional Argentina -GNA-).

A fin de llevar a cabo este proceso de reformas, a través del Decreto N° 147 del 22 de febrero de 2005² se designó a su Interventor, quien se encontraba facultado para “efectuar y/o proponer las reestructuraciones que considere pertinentes a los fines de proceder a la

1 Mediante dicha norma se designó al Lic. Jaime GARRETA

2 Mediante dicha norma se designó al Dr. Marcelo Fabian SAIN

normalización del funcionamiento de la citada fuerza”. Dicha Intervención civil, luego de numerosas prórrogas, culminó en el año 2010 con el dictado del Decreto N° 582 del 27 de abril de 2010 designado al 1° Director Nacional de la PSA³.

Desde la Intervención se realizaron numerosos cambios en esta nueva fuerza de seguridad federal creada en democracia, uno de ellos fue la división de una estructura de conducción civil-administrativa y otra estructura operativo-policial, lo cual fue instrumentado a través de la Resolución N° 1 de fecha 28 de marzo de 2005 en donde el Interventor aprobó la Estructura de la Dirección Superior de la PSA conformada por CINCO (5) Subintervenciones, las cuales tendrían a su cargo las funciones jurídicas, administrativas, contables, presupuestarias, de recursos humanos, de relaciones institucionales de la PSA, entre otras. Esto conllevó a ser una policía con mando civil, teniendo una diferenciación entre las funciones técnico-administrativas de las operativo-policiales, en donde la conducción y administración de la PSA quedaba a cargo de funcionarios civiles (y no por policías) y sus áreas administrativas compuestas a su vez por personal civil (los cuales no tenían “escuela policial”), quedando las tareas policiales a cargo de personal con estado policial. En lo referido a lo operativo-policial, dicha Intervención civil confeccionó un esquema distribuido en tres niveles de mando y funciones policiales, dirigidas por policías y compuestas en su extensa mayoría por personal policial; el primero de ellos ejercido por el Centro de Análisis, Comando y Control (CEAC), el intermedio por las Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria, y en la base las Unidades Operacionales de Seguridad Preventiva (UOSP), las Unidades Operacionales de Control del Narcotráfico y el Delito Complejo (UOCNyDC) y las Unidades de Operaciones Especiales de Seguridad Aeroportuaria (UOESA).

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

EL 1ER PASO.

LA NORMA DE CREACIÓN, LA LEY 26.102

La norma basal o cimental para la conformación de esta nueva fuerza de seguridad (como así también del órgano disciplinario bajo análisis) fue la Ley de Seguridad Aeroportuaria N° 26.102, sanciona-

3 Mediante dicha norma se designó al Dr. Salvador Julio POSTIGLIONI

da el 31 de mayo de 2006. Esta norma dispone las misiones y funciones de la PSA, determina que la conducción y administración de la PSA debe estar a cargo de un funcionario civil con rango de Director Nacional, establece que la PSA estará conformada por personal civil y personal policial, prevé el régimen previsional de los mismos, crea al Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria a cargo de la formación y capacitación del personal tanto civil como policial de la PSA, y además crea a la Dirección de Control Policial (art. 75).

Este nuevo órgano con competencia en materia disciplinaria (Dirección de Control Policial) tendrá a su cargo la instrucción y aplicación de sanciones por los hechos cometidos por personal policial de la PSA que configuren faltas disciplinarias graves o muy graves (detalladas en su Decreto Reglamentario).

EL 2DO PASO. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY. LA TIPIFICACIÓN Y LAS SANCIONES

El 19 de mayo de 2008 a través del Decreto N° 836 fue aprobado el Régimen Profesional del Personal Policial de la PSA. Con la firma de este Decreto el PEN reglamentaba la ley 26.102, estableciendo los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones del personal policial de la PSA, como así también lo referido a licencias, jerarquías, ascensos, retribuciones (salarios, suplementos, bonificaciones), ingreso, cese y retiro de la fuerza.

Además de ello, a través de esta norma se asentaban las bases de este novedoso sistema disciplinario del personal policial de la PSA, y se “tipificaban” las conductas/hechos cometidos por el personal policial, denominándolas “faltas disciplinarias”. Este plexo normativo clasifica estas faltas disciplinarias en:

- Leves
- Graves
- Muy graves

Esta norma además describe que sanción corresponde a cada tipo de falta, enunciando asimismo que autoridad posee “facultades disciplinarias”, es decir que autoridad es la facultada para aplicar cada tipo de sanción. Dispone que para el caso de observarse hechos que configuren faltas disciplinarias leves, el Jefe Policial de la dependen-

cia aplicará sanción directa, sin sumario previo. A diferencia de ello, para el caso de hechos que puedan configurar faltas disciplinarias graves o muy graves se requerirá la instrucción de sumario administrativo en donde intervendrá la Dirección de Control Policial.

Esta clasificación de las faltas y que autoridades poseen facultades disciplinarias, puede observarse en el gráfico 1.

TIPO DE FALTA	SANCION	AUTORIDAD INVESTIGADORA y ACUSADORA	AUTORIDAD SANCIONADORA
Falta Leve ¹	Apercibimiento, Aparcibimiento Grave o Suspensión de empleo de UNO (1) a DIEZ (10) días	Jefe Policial de dependencia	Jefe Policial de dependencia
Falta Grave	Suspensión de empleo de DIEZ (10) a TREINTA (30) días	Auditoría de Asuntos Internos	Tribunal de Disciplina Policial
Falta Muy Grave	Suspensión de empleo de TREINTA (30) a SESENTA (60) días	Auditoría de Asuntos Internos	Tribunal de Disciplina Policial
Falta Muy Grave	Baja por Cesantía	Auditoría de Asuntos Internos	Secretario/a de Seguridad por consejo de Tribunal de Disciplina Policial
Falta Muy Grave	Baja por Exoneración	Auditoría de Asuntos Internos	Ministro/a de Seguridad por consejo de Tribunal de Disciplina Policial

¹ No hay sumario administrativo previo, es decir hay sanción directa

Este cuerpo normativo prevé TRES (3) supuestos en donde no será necesaria la instrucción de un Sumario Administrativo, debiendo dictarse la Baja por Cesantía del personal involucrado en situaciones de:

1. Condena judicial firme a prisión o reclusión de cumplimiento efectivo

2. Condena judicial firme que lo inhabilite para el desempeño de la función pública
3. Abandono de servicio⁴

Por último, se señala que este Régimen también estipula los efectos que producen las sanciones en la carrera policial, los atenuantes y agravantes de la falta cometida, en qué casos y plazos existe reiteración de faltas, cuando se extingue la acción disciplinaria.

EL 3ER PASO. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY. EL PROCEDIMIENTO

Continuando con el proceso reglamentario de la Ley 26.102, el PEN dicta en fecha 4 de septiembre de 2009 el Decreto N° 1190 y el 28 de septiembre del mismo año, el Decreto N° 1329.

A través del Decreto N° 1190/09 se aprueba el Régimen Profesional y el Reglamento de Investigaciones Administrativas del personal civil de la PSA; dicho documento no es analizado en el presente trabajo, por no formar parte del sistema disciplinario aquí analizado, en tanto el personal civil de la PSA no realiza acciones policiales, sino administrativas, jurídicas, contables, presupuestarias y de relaciones institucionales (art. 42 Ley 26.102) el cual es investigado y sancionado por la Dirección de Sumarios que depende de la PSA.

Mediante el Decreto N° 1329 del 28 de septiembre de 2009 se culmina con la reglamentación de la Ley 26.102 y a través del mismo se detalla el procedimiento a aplicar en caso de comisión de faltas, dividiendo el procedimiento en 2 grupos: a) faltas leves; b) faltas graves y muy graves. Para el caso de las leves define que no requerirán de la instrucción de un Sumario Administrativo y serán de sanción directa de apercibimiento a suspensión de empleo de DIEZ (10) días, a aplicar por el Jefe Policial de la dependencia.

Asimismo, y ante la comisión de una falta grave o muy grave, la misma será analizada por el órgano de control disciplinario civil o externo (Control Policial).

4 El mismo quedará configurado luego de DIEZ (10) ausencias injustificadas continuas, y de haber sido intimado fehacientemente a presentar al servicio en el plazo de CINCO (5) días hábiles y no se reintegrare

COMPOSICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Efectuando un análisis de la normativa reseñada, se señala que la Dirección de Control Policial para realizar sus funciones está conformado por: 1) la Auditoría de Asuntos Internos; 2) la Defensoría del Policía de Seguridad Aeroportuaria; 3) el Tribunal de Disciplina Policial, lo cual puede observarse claramente en el gráfico 2.



Es dable mencionar que tanto los directores como el personal que conforman las áreas antes mencionadas no poseen estado policial, con lo cual no pueden verse afectados por haber conocido o ser “camada” de alguna persona denunciada o investigada. Este rasgo característico y distintivo, otorga imparcialidad, autonomía e independencia a este flamante “órgano disciplinario civil”. La única excepción a ello, se encuentra en el Tribunal de Disciplina Policial, el cual se conforma por DOS (2) funcionarios civiles con título de abogado y un tercer miembro que debe poseer estado policial y grado de Oficial Superior de conducción (es decir ser Comisionado Mayor o General).

Además de estas notas características, se señala:

- Dependencia orgánica y ubicación edilicia de sus oficinas. Tanto la Dirección de Control Policial como sus TRES (3) áreas no dependen orgánica ni funcionalmente de la PSA, ni tampoco tienen sus oficinas en la sede de la PSA;
- La composición de su personal. Tal como se señaló las áreas están conformadas por personal civil administrativo o profesional, el cual no es ni tampoco fue personal policial;
- Las denuncias. En tanto el personal policial no investiga los hechos, el Jefe policial de la Unidad donde sucedió el mismo, debe informar a la Dirección de Control Policial o a la Auditoría de Asuntos Internos dentro de las VEINTICUATRO

(24) horas los hechos protagonizados por personal policial de esa dependencia;

- No informar hechos. El personal policial que no informare los hechos que suceden en su dependencia o en su turno policial dentro de las VEINTICUATRO (24) horas de sucedido el hecho, puede ser pasible de sanción;

Asimismo, y en el aspecto práctico-funcional se señalan las siguientes características:

- Denuncias. Inicio de actuaciones. Cualquier área de la PSA o del Ministerio de Seguridad que tuviere conocimiento de un hecho protagonizado por personal policial de la PSA, informa del mismo a la Dirección de Control Policial o a la Auditoría de Asuntos Internos para su competente intervención; asimismo pueden recibirse denuncias por parte de la ciudadanía o iniciarse investigaciones de oficio por noticias periodísticas;
- Tipificación de los hechos. La Dirección de Control Policial, a través de la Auditoría de Asuntos Internos es la que determina si el hecho informado o denunciado podría configurar o no una falta disciplinaria grave o muy grave, y en caso de serlo iniciará la investigación administrativa pertinente;
- Investigación administrativa. Es llevada en su totalidad por la Auditoría de Asuntos Internos (no interviene personal policial) la cual recolecta las pruebas, recibe declaraciones testimoniales, realiza pedidos de informes, etc.;
- Acusación y declaración de defensa. La Auditoría de Asuntos Internos es la que efectúa la acusación pertinente al personal policial involucrado, en base a las pruebas recolectadas por dicha área, recibéndole declaración al sumariado para que ejerza su derecho de defensa;
- Defensa particular o Defensoría del Policía. Todo sumariado tiene derecho a la asistencia letrada particular de su letrado/a de confianza, o a la defensa oficial (a través de la Defensoría del Policía), previo a la audiencia de defensa y durante todo el proceso sumarial;
- Debate oral. En los casos que la Auditoría de Asuntos Internos mantiene la acusación (con posterioridad al acto defensivo del sumariado) dicha área efectúa acusación pertinente ante el

Tribunal de Disciplina Policial, el cual le recibe declaración al sumariado, como así también el alegato oral a la Auditoría y a la defensa letrada;

- Sanción y recursos. Luego del debate oral el Tribunal sanciona o sobresee al sumariado y en caso de sanción, el mismo puede interponer recursos administrativos (reconsideración y apelación).

CONSIDERACIONES FINALES

En lo referido a la implementación de este tipo de organismos novedosos, en donde funcionarios civiles investigan, acusan y sancionan a personal policial, es dable señalar que las características antes reseñadas no resultan ser un dato menor al momento de pretender conformar un área de control disciplinario policial aplicado por civiles, en tanto que el hecho de depender de la misma fuerza que se investiga, o tener su sede en el mismo edificio que la institución policial que se investiga, priva al órgano de poder realizar sus funciones en forma independiente, imparcial y autónoma. Asimismo, se señala que este órgano en la actualidad depende del Ministerio de Seguridad de la Nación y en una de sus sedes tiene su oficina, lo que otorga cierta autoridad y legitimidad hacia el interior de la fuerza, generando respeto hacia el órgano de control.

A su vez, considero que a fin de que este órgano disciplinario pudiese comenzar a funcionar en el año 2010, resultaron necesarios los antecedentes históricos anteriormente detallados, cuando la ex Policía Aeronáutica Nacional fue intervenida y pasó a ser conducida por varios funcionarios civiles (Interventor y Subinterventores). Esto implicó hacia el interior de la policía, un cambio de paradigma en la diaria de la nueva institución policial (Policía de Seguridad Aeroportuaria), por cuanto el personal policial comenzaba a ser conducido y dirigido por funcionarios civiles y no por funcionarios militares o policiales como venían acostumbrados. A modo de opinión personal considero que dicho cambio sentó las bases, a fin de poder implementar un órgano y un sistema disciplinario policial aplicado por civiles.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), “LA INSEGURIDAD POLICIAL, (1998), Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina”, Buenos Aires – EUDEBA. (1999) Las reformas policiales en la Argentina.
- FERNANDEZ, Santiago Andrés, (2018), Los sistemas de control disciplinario en las policías argentinas, Serie Documentos de trabajo / 8, Colección Gobierno y Seguridad, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), Buenos Aires <https://umetonline.com/wp-content/uploads/2020/09/8.Sistemas-de-control-disciplinario-final-libro-completo-8.pdf>
- NEILD, Rachel, (1999), Controles internos y los órganos disciplinarios policiales, Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Publica. Una guía para la sociedad civil. Washington Office on Latin América (WOLA). <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/internal%20%20controls%20formatted--sp.pdf> (1999), Controles externos policiales, Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Publica. Una guía para la sociedad civil. Washington Office on Latin América (WOLA). <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/external%20controls%20formatted--sp.pdf>
- SAIN, MARCELO, (2002), Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Fondo de cultura económica, Buenos Aires.