

CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Por Lucas Crisafulli¹

Introducción

En paralelo con la retirada del Estado de las políticas sociales integrales, la década de 1990 estuvo marcada por un fortalecimiento de los sistemas penales. Las reformas punitivas implementadas resultaron en un significativo aumento del número de personas detenidas. Además, se produjo un crecimiento de la burocracia estatal, particularmente en las fuerzas policiales y, en menor medida, en los servicios penitenciarios. Argentina y Uruguay se transformaron en los países de la región con la mayor cantidad de policías por habitante, con una tasa según la OEA de 806 y 886 de policías cada cien mil habitantes respectivamente. Esto contrasta notablemente con los 380 de Paraguay, 345 de Bolivia, 331 de Colombia y 67 de Chile.

El incremento en el tamaño de las fuerzas de seguridad ha convertido la gobernanza de estas instituciones en un tema central, no solo para las carteras de seguridad, sino también para la política en general. Mientras que en el siglo XX las fuerzas armadas desempeñaron un papel clave en la desestabilización democrática mediante su participación en golpes de Estado, en el siglo XXI este rol ha sido asumido por las policías. En varias ocasiones, las policías han representado una amenaza para la estabilidad democrática, ya sea mediante su participación activa en intentos de golpes, como ocurrió en Ecuador en 2010, o a través de escándalos por casos de corrupción o violencia institucional que son causantes de severas crisis políticas.

Por ello, el tema del control de las fuerzas de seguridad se asume como central para las democracias en la región. ¿Quién y cómo se controla a quiénes nos controlan? ¿Cuál es la ingeniería institucional de los regímenes disciplinarios de las policías y los servicios penitenciarios?

¹ Abogado. Docente del Seminario Introducción al Análisis de los Derechos Humanos (UNC). Director del Programa de Violencia Institucional del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

En Argentina, existen veinticinco fuerzas policiales provinciales y veintitrés servicios penitenciarios, además de las fuerzas de seguridad nacionales, que incluyen la Policía Federal, el Servicio Penitenciario Federal, la Gendarmería, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Cada una de estas fuerzas cuenta con su propio régimen disciplinario para investigar y sancionar administrativamente a sus integrantes cuya conducta se desvían de los estándares establecidos. Dado que el Estado confiere a las fuerzas de seguridad el monopolio de la fuerza física legítima, es crucial examinar la estructura jurídica de sus sistemas de control disciplinario.

Modelo

Los esquemas de control sobre las fuerzas de seguridad han ido mutando a través de los años. De esta forma, podemos hablar de una primera generación de sistemas de control caracterizada por la absoluta internalidad de las oficinas que llevan adelante la tarea. Bajo este modelo, las faltas disciplinarias son investigadas y juzgadas por dependencias dentro de cada fuerza, las que generalmente reciben el nombre de divisiones, direcciones u oficinas de asuntos internos. Con bastante seguridad podemos afirmar que este modelo de control produjo un absoluto fracaso y esto se debe en gran medida al llamado *espíritu de cuerpo*, presente en todas las fuerzas de seguridad. Evidentemente, las fuerzas no saben, no pueden o no quieren investigarse a sí mismas. Pese a su fracaso, este modelo continúa dentro de la mayor parte de las fuerzas de seguridad en Argentina con algunas pocas excepciones.

La segunda generación de sistemas de control disciplinario de las fuerzas de seguridad se caracteriza por el modelo mixto en el que existen autoridades civiles para el control disciplinario pero las funciones operativas son realizadas por integrantes de las fuerzas de seguridad. Esto implicó un enorme avance en relación al modelo exclusivamente interno de control, pero pronto comenzaron a aparecer los mismos inconvenientes que tenía aquel: no pueden las fuerzas de seguridad participar de su propio control, sobre todo en los hechos más graves de corrupción, violencia institucional o de género.

Por último, existe un tercer modelo de control disciplinario caracterizado por la externalidad de la investigación y juzgamiento de las faltas disciplinarias graves que puedan acarrear cesantía. La externalidad es un requisito indispensable para asegurar la objetividad en la investigación y la imparcialidad en el juzgamiento. Este modelo suele reforzarse con la prohibición expresa de la participación de miembros

de las fuerzas de seguridad en el organismo de investigación y en el de juzgamiento, lo que implica una *despolicialización* de los organismo de control.

Vinculación con el proceso penal

Uno de los factores que ha favorecido la impunidad en graves casos de violencia institucional y violencia de género es la suspensión del procedimiento disciplinario mientras se espera la resolución del caso en la esfera penal. Por diversas razones, los casos penales a menudo no avanzan, y si el procedimiento administrativo depende de la resolución penal, se produce una completa impunidad.

Por ello, es necesario abordar dos aspectos fundamentales: en primer lugar, fomentar el trabajo sinérgico entre los ministerios públicos y los organismos de control disciplinario con el objetivo de compartir evidencia; y en segundo lugar, independizar el juzgamiento disciplinario del penal. Esta separación permitirá imponer sanciones disciplinarias a los integrantes de las fuerzas de seguridad, incluso si el proceso penal se encuentra paralizado.

Órganos para investigar, defender y juzgar.

Es óptimo un modelo que, aunque se trate de organismos administrativos, reproduzcan el trial del modelo acusatorio, con una oficina encargada de investigar, otra de defender disciplinariamente y otra encargada de juzgar.

La oficina encargada de investigar debe actuar con objetividad, que implica la obligación de desarrollar profesionalmente su función, recabar todos los elementos probatorios y valorarlos para tomar decisiones adecuadas, prescindiendo de que sean ventajosos o desventajosos para quien esté investigando.

Los sistemas de control disciplinario también deben proporcionar al personal policial la posibilidad de designar un abogado defensor de su confianza y, en caso de carecer, de ofrecer uno provisto de forma gratuita. Creemos que la participación de la defensa es condición de validez de determinados actos jurídicos, como la declaración de la persona investigada en sede administrativa. Estos abogados disciplinarios no deben confundirse con la defensa de los integrantes de las fuerzas de seguridad en los procesos penales, en donde también se debe garantizar el derecho de proponer un

abogado particular pero en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos: si no cuenta con un abogado privado se designa la defensa pública penal. Esto implica que el cuerpo de abogados defensores disciplinarios no debe participar de la defensa en los procesos penales.

El tercer vértice del triángulo se completa con el organismo encargado de tomar decisiones. Es preferible que el tribunal sea colegiado, aunque debe garantizarse la posibilidad de decisiones unipersonales para medidas cautelares urgentes, como la suspensión preventiva, el retiro de armamento o el pase a situación pasiva, así como para sanciones leves como el apercibimiento o suspensiones breves. En cambio, para decisiones más drásticas, como la cesantía, es óptimo contar con la participación de otros actores que aporten transparencia y legitimidad, como legisladores (tanto oficialistas como de la oposición), universidades² e incluso, en ciertos casos, la posibilidad de integrar jurados populares o permitir la participación de la ciudadanía con derecho a voto.

Al adoptar un sistema acusatorio, consideramos fundamental la celebración de audiencias orales para gestionar los conflictos. Esto favorece la inmediación, el contradictorio y la publicidad del procedimiento.

Estado Policial

Históricamente, pertenecer a una fuerza de seguridad implicaba una completa inmersión en la vida institucional para quienes se incorporan a estas organizaciones. Ser policía significaba serlo todo el tiempo. A diferencia de otros trabajos en el sector público, la actividad policial y penitenciaria se percibe como una característica esencial de la persona. Sus integrantes, antes de considerarse trabajadores de la seguridad, se identifican con una esencia policial o penitenciaria. Es decir, no se trabaja como policía, sino que se es policía (Sirimarco, 2012). Esta percepción se basa tanto en una fuerte cultura institucional dentro de las fuerzas como en normas concretas que exigen a los policías serlo en todo momento (Crisafulli, 2010).

Las consecuencias del estado policial son dos: por un lado, la obligación de portar el armamento reglamentario las veinticuatro horas del día y en todas las circunstancias, incluso fuera del horario de servicio o durante el período de licencias; por otro lado, la

² En Córdoba, el Tribunal de Conducta de las Fuerzas de Seguridad está integrado por un representante de la Universidad Nacional de Córdoba, además de legisladores e integrantes del poder ejecutivo.

obligación de intervenir en situaciones que puedan configurar delitos fuera del horario laboral.

Esto produjo no pocos episodios de violencia institucional y de género que han ocurrido mientras el integrante de las fuerzas de seguridad se encontraba fuera de su horario laboral.

Existen tres modelos respecto a la intervención del personal de seguridad frente a hechos delictivos:

1. **Modelo obligatorio:** obliga al personal de seguridad a intervenir siempre que presencien un hecho delictivo, independientemente del horario en el que se produzca, y a hacerlo como policía.
2. **Modelo restrictivo:** prohíbe la intervención de un integrante de la fuerza de seguridad cuando no se encuentre de servicio.
3. **Modelo intermedio:** establece la obligación de intervenir en horario de servicio y, fuera de él, a optar si intervenir o no. En caso de hacerlo, debe cumplir con todas las obligaciones, prohibiciones y facultades correspondientes, como si estuviera de servicio.

El modelo restrictivo e intermedio permite que el personal de las fuerzas de seguridad deje su armamento reglamentario al finalizar su jornada laboral, lo que podría reducir los casos de violencia institucional y violencia de género que se producen con el uso de estas armas. Este tipo de violencia ha sido denominado violencia extra-institucional (Crisafulli, 2022).

Según el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, elaborado por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 11% de los femicidios directos en 2021 fueron cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad. De un total de 231 femicidios, 25 fueron perpetrados por miembros de estas fuerzas, de los cuales al menos 13 se llevaron a cabo con el arma reglamentaria (CSJN, 2022). La posibilidad de que los integrantes de las fuerzas de seguridad lleven su arma reglamentaria a su casa después de la jornada laboral representa un factor de riesgo significativo en el contexto de la violencia de género, que podría ser mitigado mediante la adopción de modelos que limiten el estado policial.

Cierre

Una buena arquitectura institucional de los sistemas de control disciplinario de las fuerzas de seguridad es solo uno de los aspectos necesarios para garantizar que estas actúen conforme al paradigma de los derechos humanos. Sería ingenuo suponer que un diseño adecuado por sí solo permitirá controlar y gobernar a las fuerzas de seguridad, cuyas prácticas están profundamente arraigadas en una cultura institucional tradicionalmente resistente al escrutinio externo.

Es necesario evitar caer en lo que Darío Melosi (1996) señala como el *jurista ingenuo*, es decir, aquella persona que cree que puede resolver complejos problemas sociales únicamente creando o modificando leyes. Sin embargo, los graves problemas de corrupción estructural, violencia institucional y violencia de género dentro de las fuerzas de seguridad no pueden abordarse sin un robusto sistema de control democrático y disciplinario que exponga prácticas opacas, las investigue y las sancione. Un buen diseño es, sin duda, un requisito necesario, aunque no suficiente para la gobernabilidad de las policías y servicios penitenciarios.

A pesar de la importancia de la temática, resulta preocupante la escasa atención que la literatura especializada ha prestado a un tema tan crucial para la configuración de una convivencia democrática³.

En conclusión, los sistemas de control disciplinario de las fuerzas de seguridad son fundamentales para asegurar que estas instituciones operen dentro del marco de los derechos humanos y la democracia. Es esencial que las reformas y los sistemas de control se complementen con un compromiso real de parte de los actores con la transparencia y la rendición de cuentas.

El hecho de que la literatura específica haya prestado insuficiente atención a esta cuestión subraya la necesidad de una mayor investigación y debate. Abordar estos desafíos requiere un enfoque multidimensional que combine diseño institucional con una vigilancia constante y una cultura de la responsabilidad. Solo así se podrá garantizar que las fuerzas de seguridad cumplan efectivamente su función sin socavar la confianza pública ni los principios democráticos.

³ Quisiera destacar los textos de Mariana Carbajo ("El proceso de democratización de las policías argentinas: un acercamiento comparativo a los regímenes disciplinarios policiales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y el de Santiago Fernandez ("Los Sistemas de Control Disciplinario en las Policías Argentinas) por su enfoque novedoso y pioneros en la temática.

Bibliografía

- Carbajo, Mariana (2009): "El proceso de democratización de las policías argentinas: un acercamiento comparativo a los regímenes disciplinarios policiales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe", en Memorias XX Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2022): Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina; Oficina de la Mujer; Buenos Aires.
- Crisafulli, L. (2010). Algunas reflexiones sobre los enfoques de la policía. *Revista Segurança Urbana e Juventude*, 3(1), São Paulo.
- Crisafulli, L. (2022). Ponerle el cascabel al gato o el desafío de controlar la violencia institucional: El caso de los protocolos de uso de la fuerza. En P. Coppola & L. Crisafulli (Eds.), *Sistema Penal y Derechos Humanos: Interpelaciones al poder* (pp. xx-xx). Editores del Sur.
- Crisafulli, L., & Coppini, G. (2023). El nuevo sistema de control disciplinario de las fuerzas de seguridad en Córdoba. En A. Manzano (Ed.), *Actuaciones Policiales en el Proceso Penal. Tomo 1* (pp. xx-xx). Advocatus.
- Fernández, Santiago Andres (2018): "Los Sistemas de Control Disciplinario en las Policías Argentinas". Serie Documentos de Trabajo; Nro. 8; Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo; Buenos Aires.
- Garriga Zucal, J. (2016). *El verdadero policía y sus sinsabores: Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. Universidad Nacional de La Plata.
- Melossi, D. (1996). *Ideología y derecho penal: Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?* Revista Nueva Doctrina Penal. Ediciones del Puerto.
- Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la policía: Sociología de la fuerza pública*. Prometeo Libros.

Organización de los Estados Americanos, Observatorio Interamericano de Seguridad.
(n.d.). Personal del sistema de justicia criminal y capacidad.
<https://www.oas.org/ios/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=41>

Sirimarco, M. (2012). *De civil a policía: Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Teseo.