

NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA POLICÍA INSTITUCIONAL

Julio B. J. Maier

1. Sobre su historia universal

I. A contrario de aquello que sucede con el ministerio público penal, el concepto "policía" es muy antiguo. La palabra misma proviene del griego antiguo (griego = *polis*), cuyo significado equivale a la organización social ática, el *Estado-ciudad*, y, más directamente, de la palabra *politeia* (griego), que designa la cualidad de una persona de ser gregaria y convivir con otros bajo una organización social, en ese entonces, ser ciudadano de un Estado-ciudad¹. En este sentido, algo más adelante, PLATÓN equiparó el término a la misma organización social o constitución estatal de su época² y ARISTÓTELES introdujo el calificativo que definía ese orden social como digno de ser respetado (buen orden) y, con ello, el concepto que representaría la base material de la definición moderna del concepto "policía" en el Estado nacional y su primer conformación política, el absolutismo monárquico: *orden público* y *bien común*³.

El desarrollo posterior del concepto de policía⁴, sobre todo al final de la Edad Media y hasta el siglo XVIII, tiene como notas principales no sólo la confusión o sobreposición con el concepto de administración o, mejor dicho, con la actividad estatal en sentido amplio –una vez conocida y avanzada la centralización del poder político–, de manera tal que todas las ramas de la administración pública estuvieron comprendidas en él (finanzas, seguridad interna y externa –defensa o ejército–, justicia, asuntos exteriores), sino, antes bien, la idea material del *bien común* y de *buen orden* de la vida comunitaria, tal como ARISTÓTELES lo había propuesto⁵. Pero el concepto "bien común" y, más aún, el de "buen orden social" representan una fórmula abierta, a llenar con contenidos políticos dependientes de los fines propuestos para una organización social determinada o de los fines y tareas emprendidos y realizados por esa organización, antes que una determinación material precisa del contenido del concepto "policía" o de la tarea a realizar por los funcionarios que ejercen ese poder y sus límites⁶. Sólo para mencionar un buen ejemplo, que nos interesa, el concepto de policía en el Estado absoluto, del cual deriva su identificación como *Estado de policía*, no sólo comprendía prácticamente todas las ramas de la administración pública, tal como

fue descrito y es concebido por el Derecho público –administrativo–, sino que, además, se confundía con la teoría del Estado y llenaba los conceptos generales descritos, que presidían la tarea policial, con la capacidad para intervenir coactiva y regulativamente, en razón del “bien común” y del “buen orden comunitario”, en la existencia individual, por esa época en cualquier ámbito de esa existencia personal, supeditada siempre a la razón de Estado o al bienestar general, definido por esta razón de Estado, conformada por quien lo presidía.

El Estado de Derecho, el Estado liberal-burgués, según sus bases regulativas, no pudo llenar estos conceptos con aquellos contenidos materiales, que implicaban la supremacía de la soberanía estatal sobre la persona humana individual en todo momento, la confusión entre el poder estatal y el Derecho o, quizá mejor dicho, el Derecho definido por el poder y la necesidad estatal. A la Ilustración le debemos el renacimiento de la dignidad, desarrollo y felicidad individual como fin del –o razón de– Estado y, con ello, la necesidad de hallar un nuevo punto de equilibrio en la tensión entre poder estatal y Derecho. Ese nuevo punto de equilibrio consistió en desprender del concepto “policía” su necesaria referencia, en el Estado absoluto, al bienestar general como su definidor material. La referencia a la *defensa contra los peligros* emanados de las relaciones de convivencia, concepto emergente de aquellos que gobernaban la definición de la tarea policial durante la monarquía ilustrada, dejó de lado, después de la Ilustración, las injerencias estatales en los ámbitos privados, económicos o financieros y culturales, esto es, la búsqueda individual del desarrollo o de la felicidad, para dedicarse preferentemente al control de aquellas conductas que lesionaban gravemente la paz y el orden públicos en la organización social, esto es, para concentrar sus fuerzas en la zona que hoy genéricamente designamos como Derecho penal, incluidas allí las contravenciones al orden ciudadano⁷. La búsqueda de la felicidad individual pasó a ser una cuestión que competía a cada ciudadano, gobernada por su propia voluntad, que desplazaba a la decisión estatal; sólo el “espacio público” competía a la decisión estatal, y de él tan sólo aquél concerniente a evitar la violencia y la reacción individual en la vida de relación –conservar la paz social mediante el monopolio estatal de la fuerza o coacción– y a mantener la organización social. Con ello, con la desaparición de ciertos ámbitos del concepto de policía, limitación consecuente del poder en el Estado liberal, y su definición positiva a través del núcleo significativo relativo a la tarea de *evitar los peligros*, se coloca la piedra fundamental para la aparición de la *organización policial*, de la *Policía* como *institución*, aquel cuerpo de funcionarios cuya función y tarea nos interesa estudiar en el ámbito del procedimiento penal. Del concepto material de policía, regularmente denominado entre nosotros *poder de policía* por el Derecho administrativo, pasamos a su concepto formal, que circunscribe el ámbito de funcionarios conocido bajo esa denominación y las tareas que ellos desarrollan (competencia); es sencillo verificar que estos conceptos –material y formal– no sólo no se superponen, sino que, además, los funcionarios llamados policiales son regularmente competentes para la realización de funciones o tareas estatales que superan el concepto material de policía –entre ellas la propia persecución penal de

hechos punibles–, por una parte, y que funciones policiales típicas, conforme al concepto material de policía, son encomendadas a órganos y funcionarios estatales que carecen de esa denominación o no son ubicados comúnmente según ella⁸. A nosotros nos interesa más, en este punto, una vez aclarado el comienzo histórico de la función estatal de policía (concepto material), la *Policía* como institución (concepto formal), por las tareas importantísimas que ella cumple en un sistema penal que parte, como regla de principio, de la persecución penal pública.

II. Como el ministerio público penal y el Derecho penal, la policía no es, en su forma institucional actual, una organización que hunde sus raíces en la historia antigua. El Estado absoluto, a pesar de su desmesurada expansión conceptual del poder estatal y, con ello, del concepto material de policía (poder de policía), no logró crear una organización de funcionarios estatales eficiente y efectiva: “la capacidad [práctica] de control y de penetración del monarca y de sus agentes burocráticos [en la vida de los súbditos] –de enorme alcance conceptual– era muy limitada”⁹.

Contrasta el sistema de sanciones de la Inquisición, repleto de amenazas penales graves y crueles al extremo, con la posibilidad real del Estado de arribar a su aplicación en un número de casos significativo, precisamente por el desarrollo rudimentario del aparato estatal encargado de la aplicación de esas leyes; antes bien se trataba de un sistema cruel de sanciones abstractas utilizadas arbitrariamente, en casos aislados, de un poder que no pretendía transformarse en deber del Estado ni siquiera en relación a la seguridad de los ciudadanos, sino, tan solo, manifestarse como aquello que era, poder del Estado o del monarca que constituía su personificación¹⁰.

El poder de policía, extenso conceptualmente, se resumía en funcionarios dispersos –vigilantes, diurnos y nocturnos, guardabosques–, no profesionales o escasamente educados para la función, y en la milicia, encargada tanto de la defensa externa como de la seguridad interna, y garante del poder monárquico. Allí donde la seguridad brindada oficialmente es pobre, las milicias de ciudadanos, que se organizan espontáneamente para brindarse a ellos mismos el servicio, aparece irremediamente, aun frente a casos concretos. Éste es el caso de la seguridad tanto rural como urbana de la época –la Santa Hermandad en España y en América colonizada es un ejemplo de ello–, incluso porque las propias corporaciones o estamentos desarrollan este poder.

El nacimiento de la policía como institución profesional está ligado esencialmente a los movimientos sociales y políticos del siglo XIX. Sintéticamente expresados: el proceso de industrialización y, con él, el proceso de urbanización y crecimiento geométrico de la población en las grandes ciudades, convertidas en metrópolis; la conformación de una burguesía urbana poderosa y el nacimiento del proletariado industrial y urbano; y, como consecuencia de ello, la lucha de clases concientes de su poder y de sus formas de manifestación, que provocaba disturbios de consideración en forma de protestas urbanas multitudinarias, sólo

contenibles por el ejército, institución que pronto mostró la inidoneidad de sus métodos tradicionales para tratar esta clase de conflictos –internos–, cuyas intervenciones desembocaban generalmente en acontecimientos luctuosos y en un agravamiento de las condiciones según las cuales se desarrollaba originariamente el conflicto social.

El proceso de industrialización generó rápidamente una corriente migratoria hacia las grandes ciudades que provocó su crecimiento geométrico. Ello, por una parte, creó condiciones de miseria y desorganización en núcleos urbanos no preparados para tamaña explosión demográfica (proceso de urbanización), cuya infraestructura física y administrativa no respondía a esas necesidades; por otra parte, se originaron así relaciones sociales y condiciones de vida muy diferentes a aquellas vecinales que antes gobernaban la vida ciudadana. Ello generó, a su vez, un crecimiento geométrico de problemas ya conocidos pero en otra dimensión –higiene, salud, agua, provisiones, desechos, tráfico– y, como consecuencia, un aumento también importante de la criminalidad urbana, proveniente de las condiciones de miseria y pobreza extremas de una parte de la población, proceso que todavía hoy puede observarse en las grandes ciudades, especialmente en las capitales latinoamericanas.

Si a ello se le agrega la necesidad de seguridad y paz social de la burguesía urbana, de poder ya manifiesto en el siglo XIX, no sólo respecto de sus propiedades y de sus bienes o valores principales, sino también en relación con el mantenimiento del sistema político, cuestionado por las protestas y la rebeldía del proletariado urbano industrial, las exigencias de protección por parte de esta burguesía –remisa a ejercer la violencia por sí misma y a armarse para ello– al Estado, que de este modo reivindicaba para sí el uso exclusivo de la fuerza legitimada por el Derecho, y, por último, el reconocimiento de la diferencia entre el enemigo exterior y el rebelde interior o el adversario político, entre el conflicto externo y el conflicto interno, que no podían ser resueltos de la misma manera, están dadas todas las condiciones para la aparición de la policía profesional e institucionalizada que hoy conocemos.

Promediando el siglo XIX se produce la simbiosis entre la reducción del concepto material de policía, propia del Estado liberal, que ahora sólo abarca problemas básicos de seguridad relativos a la paz social y al mantenimiento del orden político, por una parte, y la diferenciación necesaria entre conflicto externo e interno para su tratamiento, los últimos imposibles de encarar cotidianamente como una agresión externa y con los métodos de una guerra –par conceptual: amigo-enemigo–; ello provoca el resultado del nacimiento de la policía institucional moderna, cuya tarea específica se limita al mantenimiento del orden interno básico. La policía aparece, entonces, como una organización burocrática y profesional, dependiente de la separación de la respuesta ante la agresión o peligro exterior –asunto militar¹¹– y aquella que demanda la necesidad de mantener el orden interno. En el Estado resultante después de la Ilustración esta necesidad se confunde, básicamente, con la de prevenir la comisión de hechos

punibles y responder a ellos cuando son cometidos, función casi excluyente de la policía-institución, sobre todo si dejamos de lado otras competencias menores que le son adjudicadas, impropias o escasamente vinculadas con esa tarea.

Todo ello explica que la policía naciera primero como institución comunal en las grandes ciudades, y también su unidad institucional frente a las funciones bien diferentes que le toca cumplir¹². La policía representa el monopolio de la fuerza pública por parte del Estado en el orden interno, es su órgano ejecutivo cuando, para cumplir sus decisiones, es necesaria la aplicación de la fuerza, en ese caso, legitimada jurídicamente.

Desde su nacimiento la policía conoce esa confusión de tareas, unas relativas a la prevención del desorden interno, entre las cuales se ubica la prevención de hechos punibles, funciones claramente ejecutivas, otras relativas a la reacción frente al hecho punible, en cumplimiento de las cuales obra por sí misma o auxilia a fiscales y jueces, funciones que, tradicionalmente, se han calificado como judiciales, y hasta, originariamente, cumplía ciertas funciones legislativas, relacionadas con el logro del orden interno por disposición propia, muy cuestionadas según las reglas del Estado de Derecho, mediante los edictos policiales referidos al orden público –mejor dicho: al orden en lugares públicos–, que implicaban, de ordinario, ciertas funciones judiciales sancionatorias para sus agentes (multas y privaciones de libertad pequeñas). La policía argentina conserva todas esas funciones y hasta, en más o en menos, aquellas funciones legislativas y sancionatorias, objeto de discusiones con repercusión judicial. La confusión entre su labor preventiva (ejecutiva) y de auxilio judicial soporta desde hace años, entre nosotros, la crítica teórica, que incluso ha sido entendida en el sentido de la separación institucional entre una policía ejecutiva y una judicial; estas dos funciones, fundamentales en la tarea policial, merecen reflexión separada y con referencia al hecho punible. Hasta la creación de los llamados *servicios penitenciarios*, la policía argentina también tuvo a su cargo la ejecución de las penas privativas de libertad y de las medidas de coerción procesales que implicaban la privación de la libertad locomotiva, esto es, el orden en las prisiones; en menor medida, todavía algunas policías provinciales conservan esa atribución.

Se designa como paradigmas de la creación de cuerpos policiales institucionales organizados a la policía inglesa y a la francesa, sin duda modelos diferentes por las características políticas de cada país¹³. La primera parte de un sistema descentralizado, en el que la policía local es la base de su organización: no es una policía del Estado y, por ende, política, sino, antes bien, una policía dependiente de las administraciones locales, más concentrada en su labor judicial y de servicio al vecino; por ese motivo, ella resulta, también, más dependiente de su tarea de auxilio al acusador –en EE. UU. todavía es característica la policía de investigación en estrecho contacto con el fiscal–, una policía más civil y profesionalizada, para la cual la decisión personal del funcionario interviniente y técnicas de disuasión y persuasión son más importantes que el orden jerárquico, el mando y la obediencia¹⁴.

En cambio, la policía francesa sigue, en principio, el sistema opuesto, centralizado –en consonancia con la forma de gobierno del país y de su administración: unitario–, dependiente de la autoridad política interna (Ministerio civil). Su historia comienza ya con la *Gendarmerie*, un desprendimiento del ejército, con fuerte sentido militar; los valores jerárquicos y de sujeción al mando de la autoridad superior predominan por sobre la decisión del funcionario que interviene en un caso concreto¹⁵. Denominada *Maréchaussée* en sus comienzos (siglo XVI, creada por el rey FRANCISCO I), era un desprendimiento del ejército al que competía su seguridad y la persecución de los crímenes en las zonas rurales. Después de la Revolución francesa (1791) toma el nombre de Gendarmería nacional y aumenta considerablemente el número de efectivos en escaso tiempo; muchos de ellos integran, posteriormente, los ejércitos de NAPOLEÓN. Todavía hoy existe la Gendarmería Nacional, con una estructura y competencia similar a la de su nacimiento: se trata de un cuerpo militar, de una de las armas del ejército; si se excluye su competencia en asuntos militares, tiene a su cargo las mismas tareas que la policía pero en zonas rurales y ciudades menores (menos de 10.000 habitantes).

La policía civil, en cambio, es de creación posterior y tal creación, reducida en un principio a la ciudad de París (Prefectura de París), reconoce las mismas causas generales explicadas anteriormente. En un comienzo sus cuadros inferiores provienen de policías municipales –locales–, aunque bajo la dirección y órdenes de comisarios de policía superiores designados por el gobierno central. Se trata de una policía plenamente estatal, que depende del Ministro del Interior, su jefe político, y que, con el tiempo, se estructura en dos sectores, con tareas diferentes: la policía de vigilancia política (1850) y la policía criminal (1907). Poco a poco sufre un proceso de centralización creciente, por la nacionalización de la institución, que deja de pertenecer parcialmente a los alcaldes municipales, proceso que sólo ha culminado en épocas recientes (1941, bajo el gobierno autoritario del mariscal PÉTAİN) –ley de nacionalización de todos los cuerpos policiales y de supresión de las policías municipales– y, de modo total, con la unificación de la Prefectura de Policía de París y la Seguridad Nacional (1966).

Con sus particularidades históricas y nacionales, las policías de los países principales de Europa continental también son policías estatales –en el sentido del Estado-Nación– y fuertemente centralizadas¹⁶.

2. La policía argentina

I. Introducción. A grandes rasgos, no parece que la policía argentina siga parámetros distintos a los de la policía europeo-continental, cuando de su organización institucional y de su origen se trata. Nosotros somos, en principio –según tantas veces lo he repetido–, un país de recepción institucional y nuestra cultura oficial no ha hecho otra cosa que, en general, repetir los esquemas

políticos de aquellas civilizaciones que conquistaron y colonizaron nuestro territorio. Cualquiera que sea el atraso que nuestras instituciones puedan revelar respecto de aquellas que le sirven de modelo, producto, sin duda, de un desarrollo económico, político y técnico sin comparación posible, él no significa temporalmente –y, sobre todo, no significó antaño– un abismo en términos históricos, de modo tal que la evolución antes estudiada carezca de sentido. El futuro inmediato, en cambio, se presenta difícil de vaticinar y no sólo para nosotros, sino, seguramente, para todas las naciones de este lado de América, en especial, todavía precarias en su estabilidad democrática, por tanto en sus costumbres político-jurídicas relativas a la observancia de las reglas del Estado de Derecho, y más precarias aún en su estabilidad económica, conforme a su desarrollo económico inferior, que nos ubica socialmente, como la Europa del siglo XIX, en el epicentro de graves conflictos internos, por la enorme cantidad de personas que viven en la miseria.

La historia institucional de la policía argentina se puede subdividir en tres períodos, tan solo comparables genéricamente con aquellos que son utilizados, normalmente, para dividir la historia del Derecho argentino: sus *antecedentes*, que abarcan desde la época de la colonización española, traspasan el proceso de nuestra independencia y arriban a la creación de la Policía de Estado, con la supresión de los cabildos –institución municipal que ejercía el poder de policía– y la creación del cargo de Jefe de Policía (1821), piedra fundamental de la policía institucional y profesional; comienza allí la época de la creación y del desarrollo de la *Policía de Buenos Aires* que, con la creación del Estado nacional argentino, esto es, el período de unión nacional definitiva por medio de nuestra Constitución histórica (1853-1860) y la federalización de la ciudad de Buenos Aires como capital de la República¹⁷, desemboca en la separación de la Policía de la Capital y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1880)¹⁸; prosigue el *desarrollo de la Policía de la Capital* de la República y su consecuencia final, su conversión en la *Policía Federal* (1943/1944), policía moderna civil, en manos del Ministerio del Interior del Estado nacional, cuya organización y desarrollo llegan hasta nuestros días¹⁹. Con ello, según se observa, se prescinde en este resumen de la creación de las policías provinciales, policías civiles autónomas que dependen del ministerio político (de Gobierno) de cada provincia y ejercen su función característica en los territorios provinciales.

El Estado argentino es, por su organización constitucional, una República federal. Los estados federados que integran la República –hoy 23 provincias (a ellos se agrega la ciudad de Buenos Aires, con su gobierno autónomo, a partir de la reforma constitucional de 1994 [CN, 129]²⁰)– gozan de autonomía política y jurídica: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal” (CN, 122) y “conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal” (CN, 121).

El poder de organizar su propia policía para atender, dentro de su territorio, las funciones de seguridad y de investigación criminal es uno de los poderes no delegados al gobierno federal. Por ende, cada provincia instituye y organiza su propia policía²¹.

Al mismo tiempo, el Estado federal organiza su propia policía, la Policía Federal²², para los lugares en los cuales el Estado federal posee facultad de legislación exclusiva (CN, 75, inc. 30), o en materias o respecto de personas para las cuales las provincias delegaron la potestad de reglarlas o de jurisdicción en el gobierno federal (CN, 116 y 117)²³.

II. Período colonial. El primer período está caracterizado genéricamente por dos notas fundamentales: en primer lugar, no se puede hablar de policía organizada institucionalmente o, al menos, de la Policía de Estado, profesional, según la configuración actual, que nos interesa, sino tan solo de la existencia de un *poder de policía*, esto es, del significado de la policía en sentido material, poder residente en funcionarios particulares y en las milicias, distribuido, sin una organización central y mucho menos aún profesional; en segundo lugar, la distribución de facultades y el eje burocrático alrededor del cual gira este poder representan la recepción en el nuevo mundo hispanoamericano del Derecho y la organización política de la metrópoli, el reino de España, que sustituye por completo cualquier organización social vernácula y comienza, precisamente, un nuevo mundo de relaciones sociales, políticas y jurídicas.

Después de un período precario, en el cual los propios adelantados (conquistadores) ejercieron por sí mismos el poder político y militar, y, como derivado, también el poder de policía, período que coincide con la fundación de las ciudades hispanoamericanas originarias o de la conquista (siglo XVI), las institución hispana del *Cabildo*, suerte de gobierno municipal y de sus aldeaños, la campaña que conforma su vecindad territorial, resume en sí el poder de policía de las costumbres y el referido al mantenimiento del orden²⁴. Los *alcaldes*, funcionarios del cabildo que ejercían tareas judiciales, son, a la vez, depositarios del poder de policía en la ciudad y delegan su autoridad en la campaña, como en España, en la Santa Hermandad y sus *alcaldes de Hermandad*, quienes eran secundados por una milicia, los llamados *cuadrilleros*, para reprimir los ataques contra la vida, la integridad física, el patrimonio, la libertad o la honestidad en despoblado o en los caminos y, de esta manera, brindar seguridad a la campaña (*casos de hermandad*)²⁵. Cada cabildo contó, además, con regidores, entre quienes se distribuían las competencias de gobierno vinculadas a actividades específicas. Con el tiempo (1788) se creó también el cargo de *Diputado* o *Juez de Policía*, un regidor encargado, en principio, de funciones policiales no derivadas de la aplicación de la ley penal (empedrado, iluminación, higiene, aguas y obras públicas, percepción de impuestos) dentro del ejido municipal y, sólo subsidiariamente, del mantenimiento del orden público²⁶.

Ésa fue la base originaria. Con posterioridad, la evolución demuestra, a través de los siglos, una tendencia tenue hacia la centralización y organización de los servicios policiales de seguridad y orden público, sin referencia exclusiva o principal al ámbito del Derecho penal²⁷. Por otra parte, su desarrollo fue muy distinto en la ciudad que en la campaña, en la cual por su extensión, siempre creciente territorialmente, nunca se acertó con una receta adecuada que brindara seguridad a los hacendados o estancieros.

Los alcaldes, preocupados más por su función judicial, no sólo delegaron su poder en la campaña. Con el tiempo la ciudad fue dividida en *barrios* o *cuarteles* y se designaron *alcaldes de barrio*, que tomaron sobre sí el peso del ejercicio del poder de policía²⁸. Ellos dependieron del Juez o Diputado de Policía.

Tiene su importancia en materia de seguridad la creación de la llamada *Partida Celadora* (1799), fuerza armada a cargo de un oficial castrense, a quien secundaban oficiales y soldados, y a quienes se encargó la custodia de la ciudad y de sus aledaños. Esta fuerza armada, escogida entre los militares de la guarnición, en principio para dar respuesta a la delincuencia rural y de caminos, fue renovada y ampliada sucesivas veces²⁹. Esta Compañía fue precedida, incluso, por la creación del cargo de *Preboste*, de curiosa tramitación (1755-1790), a cuyo cargo se puso la creación de una pequeña fuerza armada, para recorrer la campaña y los caminos en busca de delincuentes y de seguridad para los hacendados y viajeros, a semejanza de lo observado al describir la organización judicial inquisitiva francesa³⁰. A similitud de la *justice prévotale* francesa, nuestra policía rural, que asumió, incluso, funciones de juzgamiento sumario, siempre estuvo teñida de arbitrariedad y de horror, a la par que de ineficiencia.

De allí en más, con la llegada del primer gobierno patrio, a raíz de los acontecimientos de la Revolución de Mayo, comienza un camino vigoroso y rápido hacia la concentración del poder policial, su desprendimiento de las estructuras municipales o vecinales y la creación de la *Policía de Estado*.

Se vincula a ello el recorte de la competencia del Cabildo como consecuencia del hecho revolucionario, de la destitución del Virrey y de los primeros gobiernos autóctonos formados por ciudadanos americanos, esto es, no enviados ni nombrados por la metrópoli colonizadora (España) sino instituidos en el país, por decisión propia (Primera Junta, Junta Grande, Triunvirato), que colocaron al Cabildo en posición conservadora, en defensa del poder ejercido por el Rey de España (FERNANDO VII), por ese entonces ya sin poder efectivo en la propia metrópoli colonial europea, a raíz de la invasión napoleónica. Las dificultades con el Cabildo, en donde se albergaba la contrarrevolución, condujeron, primeramente, a remover a sus funcionarios (1810), luego a quitarles las atribuciones policiales (1812) y, por fin, a su supresión (1821)³¹.

La consecuencia fue la creación por el gobierno autóctono del cargo de *Intendente de Policía*, a través del cual el gobierno reasumía esa función y recortaba necesariamente el poder del Cabildo, cargo con el cual, se puede decir,

comienza la creación de la Policía de Estado y es antecedente de la creación de la Jefatura de Policía, como fuerza institucional del Estado, en este caso, de la Provincia de Buenos Aires. Tan importante fue este cargo, final del período previo a la creación de la Policía institucional, que inmediatamente fue ejercido, con el título de *Gobernador Intendente*, por la propia autoridad política estatal del territorio³². Al mismo tiempo, comienza una progresiva labor jurídico-organizativa que jerarquiza la función penal de esa policía, al punto de que ya el Segundo Triunvirato dicta, a fines de 1812, el "Reglamento provisional de Policía", en el cual se destaca la función de custodiar "... el buen orden de la ciudad, prisiones, *prevención y represión del delito*, ejercicio ilegal de la medicina...".

El final del período nos encuentra, así, en plena marcha hacia la policía institucional, pero aún sin lograrla, pues las rondas de vecinos en la ciudad, de hacendados en la campaña, las patrullas privadas y la delegación en la milicia, con poderes arbitrarios, de los problemas más graves de seguridad interna del incipiente Estado, a través, sobre todo, de la Partida o Compañía Celadora, continuaron existiendo como en el período colonial. Un problema nunca solucionado y de gran importancia político-económica, dada la base agraria fundamental de la economía regional, fue aquél de la seguridad extramuros de la ciudad.

III. La creación de la "Policía de Estado". Las vicisitudes azarosas de nuestra organización constitucional no dejaron de lado un esporádico regreso a la justicia comunal o vecinal, en manos del Cabildo y de uno de sus regidores, el Diputado de Policía, cuando en 1820 cae el Directorio, y Buenos Aires recupera su autonomía de decisión: a cargo de ese diputado quedó la dirección de los Alcaldes y Tenientes de barrio, de los Alcaldes de Hermandad y la Partida celadora³³. Sin embargo, esta consecuencia temporaria y breve de la autonomía de la Provincia no marca la característica del período que en la materia se inicia. Por el contrario, el período desemboca en la creación de la Policía de Estado o institucional y de los cargos de *Jefe de Policía* y de *Comisarios* (de la ciudad y de campaña), la base de la organización policial actual.

El día de Nochebuena de 1921 son suprimidos por ley los cabildos de Buenos Aires y de Luján. De ello resulta el nombramiento del primer Jefe de Policía de la Provincia de Buenos Aires. RIVADAVIA, ministro del gobierno del general Martín RODRÍGUEZ es, como en tantas otras materias, el reformador del Estado³⁴. Ello conduce, rápidamente, al nacimiento de la institución policial y, como consecuencia, a la abolición de cargos y estructuras anteriores: desaparecen los alcaldes de Hermandad, reemplazados por los Comisarios de campaña³⁵, los alcaldes y tenientes de barrio, y la Partida Celadora, reemplazados, en un principio, por el Cuerpo de Celadores de la de Policía.

El Departamento Central de Policía se instala en la ciudad de Buenos Aires y de él dependen cuatro comisarías instaladas fuera de él (1826), que se corresponden

con las cuatro secciones que dividen, en principio, la ciudad. Nuevos hitos representan la creación de otras comisarías y la creación del *Cuerpo de vigilantes de Día*, formación que resumió las fuerzas policiales y reemplazó a los celadores. A su lado funcionaba el "*Cuerpo de serenos*" (vigiladores nocturnos), que, si bien dependía del Jefe de Policía funcional y organizativamente, eran pagados por los vecinos de la ciudad a través de un impuesto. En 1872 desaparece el Cuerpo de serenos y el de vigilantes asumió y unificó todas las funciones policiales, por ese momento depuradas y con centro en la prevención y represión del delito; la institución de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, a su vez, asumió varias de las funciones de policía material confiadas antes al cuerpo de policía provincial. Desde el punto de vista institucional esta Policía estatal representó uno de los cuerpos militares, hasta que, con la batalla de Caseros (1852) –hito institucional de la organización nacional argentina, en la cual el ejército aliado, al mando del General URQUIZA, derrota a ROSAS, gobernador y jefe supremo de la Provincia de Buenos Aires, en ejercicio de la representación exterior del país–, la institución Policía se comienza a afirmar como un cuerpo orgánico de policía civil, centralmente dedicada a la prevención y represión de los hechos punibles³⁶.

IV. La organización de la Policía del Estado Federal. La guerra civil por la organización del país no cesa allí, con la organización definitiva de la Confederación que representa la Constitución de 1853, sino que se extiende hasta 1860 (batalla de Pavón, en la que las fuerzas militares de la Provincia de Buenos Aires vencen a las fuerzas de la Confederación), fecha en la cual la Provincia de Buenos Aires ingresa en la Confederación creada por aquella Constitución y una convención constituyente incorpora las reformas necesarias para ello entre las cuales se consigna el nombre definitivo del país: *República Argentina*. Pero la batalla política y legislativa por la federalización del territorio de la ciudad de Buenos Aires, como capital de la República, iba a durar todavía veinte años más: el 21 de setiembre de 1880 el Congreso de la Nación sanciona la ley de federalización de la ciudad de Buenos Aires y la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires aprueba, el 26 de noviembre del mismo año, la cesión del territorio, hasta entonces capital de la Provincia, al Estado federal. La llamada *ley de capitalización* es promulgada el 4 de diciembre de 1880.

Ella representa el comienzo del último hito en la organización policial de la Nación. El 9 de diciembre de 1880 la Provincia de Buenos Aires entrega parte de su policía institucional, antes formada, el Departamento Central de la Policía de Buenos Aires, al gobierno nacional. Nace así la *Policía de la Capital*, por una parte, y la *Policía de la Provincia de Buenos Aires*, por la otra. En la Policía de la Capital se inicia una época de afirmación y crecimiento institucional y profesional, y de incorporación de medios tecnológicos para la prevención y represión de hechos punibles, por ese tiempo ya actividad central de la Policía institucionalizada³⁷.

La *Policía Federal*, nombre actual de la institución del Gobierno de la Nación que depende del Ministerio del Interior, es creada en 1943 como sección interna de la Policía de la Capital, para responder a la necesidad de ocuparse de los llamados delitos de jurisdicción federal, esto es, aquellos delitos que, por el territorio, la materia o por la investidura de sus protagonistas generaban la competencia de la justicia penal de la Nación –federal–, aun cometidos en territorio de las provincias. Al año (1944, dto.ley Nº 32.265), esa sección daba su nombre a toda la policía nacional. El desarrollo tecnológico-institucional continúa hasta nuestros días.

Según dijimos, la Policía Federal comparte con las policías provinciales la tarea que a esa institución le corresponde, con centro en la ley penal. Pero, además, comparte, dentro del Estado federal, ese papel con las llamadas policías de frontera: la *Gendarmería Nacional*, guardia de la frontera terrestre, la *Prefectura Naval Argentina*, policía de frontera en vías navegables y puertos, y la *Policía Aeronáutica*, que ejerce su función en los aeropuertos.

Para contar con una base empírica acerca de aquello que representan las diversas fuerzas policiales existentes en el país se puede citar un informe reciente del Ministerio del Interior del Estado federal (1994)38.

A las policías provinciales, en su conjunto, pertenecen 78.513 agentes, mientras que 33.091 agentes pertenecen a la Policía Federal. Frente a esas policías, la Gendarmería Nacional (policía de frontera terrestre) ocupa a 18.588 agentes y la Prefectura Naval (policía de frontera en vías navegables y puertos) a 16.257. El total actual de agentes policiales en el país se sitúa en alrededor de 135.000 personas (excluida aquí la Policía Aeronáutica) para una población de alrededor de 33 millones de personas.

Desde un punto de vista económico, el presupuesto de seguridad, que involucra a todas las policías, con la misma exclusión anterior, se distribuye así: a) Policía Federal: 39,37 %; b) policías provinciales: 33,48 %; Gendarmería Nacional: 22,09 %; y Prefectura Naval: 5,06 %. Ello indica ya una distribución inequitativa del presupuesto según el número de agentes y señala también a las policías provinciales como el sector “pobre” del sistema, peor pertrechadas y cuyos agentes cuentan con una menor remuneración y, seguramente, con una formación profesional inferior.

En el mismo informe se revela que la distribución del gasto indica claramente una marcada “burocratización”, a la par de un escaso desarrollo técnico. El 81,19 % de ese gasto atiende los salarios del personal policial; un 16,26 % se ubica bajo un rubro llamado “funcional”, cuyo contenido no resulta claro y es posible que contenga un porcentaje de gastos de la misma índole que el anterior; por último, sólo un 2,55 %, destinado a “equipamiento”, significa inversión en recursos materiales, porcentaje del cual se deriva que una suma mucho menor es destinada a la modernización técnica y operativa.

La organización personal y la característica de cuerpo profesional de la policía institucional descansa sobre el esquema siguiente, que, sobre todo, revela la situación de la Policía Federal y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Básicamente, el personal policial puede subdividirse en dos grupos netamente diferenciados: a) los *oficiales* y b) los *suboficiales* y la *tropa*³⁹. Dentro del primer grupo se distingue jerárquicamente a los *oficiales superiores*, a los *oficiales jefes* y a los *oficiales subalternos*. Por el mismo principio, en el segundo grupo se distingue a los *suboficiales superiores*, a los *suboficiales subalternos* y a la *tropa* o *agentes de policía*, como se acostumbra a llamarlos. Estos dos grupos son estancos ya desde el ingreso a la carrera policial: con la única excepción del ingreso de un suboficial superior al escalafón de oficiales por méritos especiales y al final de la carrera –razón por la cual, por esta vía, ningún policía ingresado por el escalafón de tropa llega más allá del grado de oficial subalterno⁴⁰–, estos dos grupos se diferencian, además de por la jerarquía, por las condiciones de su ingreso a la carrera, por el grado de su educación general y por su procedencia social.

Para el ingreso a las “escuelas de policía” donde se forman los oficiales en un período de estudio de tres años⁴¹, se requiere haber terminado la escuela secundaria⁴² o el cuarto año de la enseñanza media argentina (escuela secundaria o bachillerato)⁴³ y una edad que, para los hombres, se sitúa entre los 16 y los 23 años, y para el personal femenino entre los 18 y los 23 años. En ambos casos se requiere ser soltero y ciertas condiciones físicas mínimas y aptitud psíquica.

El ingreso al escalafón de suboficiales y tropa, con período de instrucción de seis meses aproximadamente⁴⁴, tanto para varones como para mujeres, requiere tener entre 19 y 25 años, haber aprobado todo el ciclo primario de estudios⁴⁵ y condiciones psico-físicas mínimas.

Según el informe ya citado del Ministerio del Interior del Estado federal, del total de las fuerzas de seguridad del país el 0,39 % no ha completado los estudios primarios, el 64,28 % sólo ha completado la escuela primaria y no tiene estudios secundarios, el 31,73 % ha completado todo el ciclo de enseñanza media (escuela secundaria) y sólo el 3,60 % tiene estudios terciarios (universitarios o de escuelas superiores equivalentes).

Naturalmente, en el escalafón de oficiales están situados aquellos agentes que han terminado su ciclo secundario o enseñanza media, mientras que en el escalafón de suboficiales y tropa aquellos que sólo han cursado la escuela primaria.

Tal determinación se vincula también a la procedencia social de los agentes de ambos grupos, pues, mientras el personal de tropa, que conforma la mayor parte de los efectivos policiales, pertenece a los sectores sociales más bajos (baja condición económica y social), el personal de oficiales procede de la clase media y, en general, de las familias de clase media de menor ingreso o condición socio-cultural.

Un dato interesante referente al reclutamiento ha resultado de testimonios de agentes policiales, tanto pertenecientes a la Policía Federal como a la de la Provincia de Buenos Aires; se estima que un porcentaje importante –casi el 60 % de los agentes policiales– provienen de “familias policiales”: hijos de policías o, en menor porcentaje, nietos u otros parientes cercanos.

El ascenso en la carrera está reglamentado. Al existir varios grados jerárquicos, según se observó esquemáticamente, en ambos grupos de funcionarios se produce una movilidad burocrática, esencial para la carrera. El ascenso depende del trascurso del tiempo mínimo previsto para el grado (entre tres y cinco años), de la aprobación de cursos de capacitación o de entrenamiento que determina reglamentariamente la superioridad y de la calificación obtenida en el servicio. Los ascensos son determinados anualmente por una “Junta de calificación”, que también notifica las calificaciones obtenidas en el período. Existe también la posibilidad de un ascenso extraordinario, por distinciones referentes a “actos extraordinarios en el servicio”, o, incluso, *post mortem*, por la misma razón. Los ascensos producen, en todos los casos, un aumento de la remuneración.

En torno a la profesionalización es importante destacar, como dato histórico, que la *Escuela de Policía* de la Policía Federal, donde se forman los oficiales policiales, fue fundada aproximadamente en 1907 y la *Escuela Superior de Policía*, donde reciben instrucción superior quienes ya han ingresado a ese escalafón, en el año 1935, ambas en el período correspondiente a la Policía de la Capital.

3. Conclusiones

A grandes rasgos, la historia de la policía institucional argentina es paralela a la creación de cuerpos profesionales civiles de policía en Europa y reconoce causas políticas y sociales similares a las que dieron nacimiento, en el continente europeo, a estos cuerpos de seguridad interna: diferenciación entre seguridad interna y externa del Estado, con atribución de competencias a organizaciones diferentes de funcionarios estatales con tareas y principios rectores diversos –que hasta la actualidad mantienen, sin embargo, puntos de contacto y fricción: piénsese en las policías fronterizas–; crecimiento urbano geométrico y veloz, con las consecuencias de la concentración de población en un espacio limitado de grandes sectores de habitantes con enormes diferencias de recursos socio-económicos, producto a su vez del principio capitalista (industrialización) que gobierna esa concentración, algunas de las cuales residen en la potenciación de la actividad delictiva y los disturbios o protestas sociales; búsqueda de la eficiencia para asegurar el orden interno que conduce a la creación de cuerpos profesionales entrenados y equipados para cumplir esa tarea, en especial, en aquello que nos interesa, para la prevención y la represión de hechos punibles, realidad que, incluso, ha conducido, conforme a las características de la vida moderna, a una relativa internacionalización de la institución policial (*Interpol*); necesidad de

respetar, en esa tarea, ciertas reglas propias del Estado de Derecho que impiden considerar al infractor como un enemigo y mandan considerarlo como otro habitante sujeto a la jurisdicción y a las leyes del Estado.

Nuestra evolución se mezcla, sin embargo, con un proceso político propio de la América de esa época: la separación o independencia de la potencia europea conquistadora y colonizadora, con la formación de un Estado y un gobierno propios, proceso que, a su vez desató, una vez consolidado, luchas intestinas por el poder interno y su forma de organización. Ello determinó, por una parte, una nueva recepción de ideas políticas europeas, al comienzo el Iluminismo y luego el desafío por la creación de un Estado de Derecho, proceso que desembocó en la adopción de un sistema de gobierno republicano y representativo y, por la otra, en la organización nacional bajo la forma de una federación (CN, 1). Desde el punto de vista estrictamente policial e institucional, la influencia indiscutible de las ideas francesas de la época nos condujeron a la creación de una Policía de Estado, a semejanza de la creada en aquel país, y nos distanciaron del modelo inglés, orientado hacia la descentralización, hacia la policía municipal o vecinal, y la organización federal determinó la residencia del poder de policía en los diferentes estados (provincias) que componen la República.

Según se observa, si bien el concepto material de *policía* es muy antiguo, la *Policía* como institución estatal, como cuerpo profesional desarrollado para atender a las necesidades de orden y seguridad internos, cuya tarea esencial consiste en la prevención y represión de los hechos punibles, es una organización moderna, surgida en los albores del Estado de Derecho y como fruto del compromiso entre las ideas de la Ilustración y el nuevo orden social y jurídico creado por el Estado actual. Con abstracción de las diferentes denominaciones, ella resume en sí, en el orden interno, la fuerza pública monopolizada por el Estado para la ejecución de sus decisiones y, en especial, en aquello que interesa al Derecho penal, su función actual resulta dependiente de la concepción del hecho punible como poder del Estado, más específicamente, de la reacción de oficio del Estado frente a un hecho punible (persecución penal pública).

El futuro de esta organización resulta, al menos para nosotros, escasamente predecible. Si varían las condiciones de las cuales emerge el poder del Estado de *punir*, por ejemplo, por revitalización del papel central que la víctima de un hecho punible cumple respecto de la reacción estatal (privilegio real de la reparación del daño individual o colectivo frente a la pena o en lugar de ella), es probable que este cuerpo profesional privilegie también el auxilio al ofendido frente a la persecución penal estatal.

1 Cf. VON TUREGG, Kurt Egon - KRAUS, Erwin, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Ed. W. de Gruyter, Berlin, 1962, 4ª edición, Cap. 31, 2, a, p. 440.

2 PLATÓN, *República*, Libro II, 369, XI, Libro V, 449, I, Libro VIII, 543, I (trad. CAMARERO, Antonio, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1963 [sexta edición, 1972], ps. 160, 283 y 423).

3 Cf. ARISTÓTELES, *Política*, Libro Primero, I, Libro Tercero, V, VII (traducción GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, Ed. Porrúa, México, 1967, ps. 157, 204, 210). Una contraposición sintética entre la ciudad platónica (de la *República*), por boca de SÓCRATES, y la aristotélica, que incluye su constitución para lograr el *bien común*, en el Libro Cuarto, III (p. 224). Por este sentido de la organización social y política del Estado-ciudad, ARISTÓTELES acuñó el significado de la palabra griega *politeia*, con conocimiento de su alcance general para designar cualquier forma de organización común o social, como representativo de su forma ideal de mancomunarse para lograr el orden y bien comunes, sinónimo de felicidad y virtud para los convivientes, esto es, con claro sentido ideológico o de contenido político material: para la forma de gobierno que llamó *República* o *gobierno constitucional*, régimen mixto entre *oligarquía* y *democracia* (Libro Cuarto, V, p. 228 y Libro VII, ps. 278 y ss.).

4 Para la historia del concepto, con especial referencia al desarrollo alemán, MAIER, Hans, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, Ed. DTV, München, 1986.

5 Cf. DENNINGER, Erhard, *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*, en AA.VV., *Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat*, Ed. Suhrkamp (tb Wissenschaft), Frankfurt, 1978, p. 104.

6 Cf. DENNINGER, ibídem, ps. 104 y ss.; TUREG-KRAUS, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, p. 441.

7 WALDMANN, Peter, *El nacimiento de la institución policial moderna en la Europa del siglo XIX*, inédito, 2; TUREGG-KRAUS, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Cap. 31, 2, d, p. 441; DENNINGER, *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*, ps. 108 y siguiente.

8 Cf. VOGEL, Klaus - MARTENS, Wolfgang, *Gefahrenabwehr*, § 3, ps. 33 y siguientes.

9 WALDMANN, Peter, *El nacimiento de la institución policial moderna en la Europa del siglo XIX*, 2, inédito, cuyas explicaciones, de neto corte sociológico, sigo en adelante, genéricamente. En la cita, las expresiones entre corchetes y entre guiones son mías, para reemplazar explicaciones más amplias del texto completo, con las cuales mis agregados resultan obvios.

10 Algo similar es aquello que hoy ocurre con la afirmación dogmática del principio de legalidad en materia procesal penal: el Estado no posee un aparato de observación para llevar a la práctica el principio en dimensiones aceptables –la cifra negra u oculta a la persecución penal oficial es elevadísima–, ni ello resulta deseable como programa político; antes bien interesa el poder de perseguir penalmente atribuido al Estado y la regulación de la conducta de los funcionarios que lo hacen efectivo, por una parte, y la máxima como expresión de la igualdad de todos frente a la ley penal, por la otra. Tampoco el Estado asume la obligación consiguiente al fracaso del principio, indicio suficiente para avisarnos que no lo considera como un deber inherente a él.

11 No debe creerse que la separación entre seguridad exterior e interior, ejército y policía, responde sólo a problemas teóricos o de adecuación al sistema del Estado de Derecho con punto inicial en la Ilustración. Antes bien, son problemas políticos prácticos los que determinan la separación: por una parte, el ejército, con su forma bipolar de enfrentar situaciones –enemigo/amigo–, producía catástrofes represivas al enfrentar huelgas o manifestaciones, o acciones delictivas como si fueran una guerra y así agravaba los conflictos por la rigidez de su actuación y los resultados provocados, donde, en lugar de ese modo de ser, se precisaba la maleabilidad de la negociación y compromisos intermedios, en lo posible; por la otra, esta misma forma de actuación frente a gente no armada y el verse involucrado en conflictos internos de clase traería aparejado, seguramente, el desprestigio del ejército en la población. Se necesitaba un cuerpo profesional que manejara estos conflictos de otro modo menos rígido y más individualmente, con iniciativa personal. Cf. WALDMANN, *El nacimiento de la institución policial moderna en la Europa del siglo XIX*, 4 (inédito).

12 Para la defensa de esta unidad institucional, el libro de FENTANES, Enrique, *La policía judicial. Teoría y realidad*, Ed. Biblioteca policial, Buenos Aires, 1968.

13 Síntesis ilustrativa en BALLBE MALBL, Manuel, *Modelos policiales comparados: el horizonte europeo*, en "Harlax, Nº 3 y 4", Servicio de formación, perfeccionamiento y estudios de la Policía del País Vasco (*Ertzaintza*), 1991, ps. 193 y siguientes.

14 Se establece como fecha inicial de su institucionalización el año 1829, con la Policía de Londres, bajo el ministerio del Duque de Wellington, y luego prosigue con la creación de otras policías locales. Precisamente, fue el Duque de Wellington quien, después de acontecimientos luctuosos provocados por el ejército al reprimir protestas (St. Peter, en especial, la llamada *batalla de Peterloo*, en alusión al Duque de Wellington, vencedor de Napoleón en Waterloo), crea un cuerpo civil para los asuntos internos, con la misión de no repetir la experiencia y evitar el desprestigio del ejército, al aplicar su método característico para la solución de problemas internos, según ya lo vimos en el texto.

Una exposición actual del sistema policial del Reino Unido en Tupman, W. A., *La estructura del servicio británico de policía*, en "Harlax", Nº 10, Revista técnica del Ertzaina (Policía del País Vasco: *Ertzaintza*), Bilbao, 1994, ps. 65 y siguientes.

15 Cf. J. C. MONET, *La policía en Francia*, en "Harlax", Nº 10, Revista técnica del Ertzaina (Policía del País Vasco, *Ertzaintza*), Bilbao, 1994, ps. 79 y ss.; FENTANES, Enrique, *La Policía Judicial. Teoría y realidad*, Ed. Biblioteca policial (P.F.A.), Buenos Aires, 1968, Nº 12 y s., ps. 60 y siguientes.

16 Cf., para Alemania, KINDLER, Waldemar, *Organización de la Policía Bávara*, ps. 23 y ss., ejemplo válido para nosotros por la organización federal de la República Federal de Alemania, que cambia sólo formalmente la afirmación del texto –dependencia del Estado federado–, pero no su significado material; para Italia, LUDOVICI, Mauricio, *La organización de la policía en Italia*, ps. 41 y ss., también con particularidades federativas que no empañan la afirmación del texto, ambos trabajos en "Harlax", Nº 10, Revista técnica del Ertzaina (Policía del país Vasco: *Ertzaintza*), Bilbao, 1994. El desarrollo de la Policía en España sigue el mismo esquema, que tampoco varía por la existencia de policías autonómicas: cf. BALLBE MALLOL, *Modelos policiales comparados. El horizonte europeo*, ps. 199 y siguientes.

17 El Congreso de la Nación sancionó la ley de federalización el 21/9/1880 y la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires cedió el territorio de la ciudad de Buenos Aires al Estado federal el 26/11/1880.

18 La Provincia de Buenos Aires transfiere, junto con el territorio de la ciudad de Buenos Aires, el Departamento de Policía de la ciudad que, hasta ese momento, era la capital de la Provincia, y conserva el resto de la organización con el nombre de Policía de la Provincia de Buenos Aires; inmediatamente el Estado federal designa un nuevo Jefe de Policía, mientras que la Provincia de Buenos Aires mantiene como Jefe de Policía de la Provincia al anterior Jefe de la Policía de Buenos Aires. Cf. RODRÍGUEZ, *Evolución policial (síntesis histórica)*, Ed. Junta de Estudios de San José de Flores, Buenos Aires, 1971, p. 37.

19 Una historia exhaustiva de la Policía Federal desde sus orígenes hasta el año 1944, en el marco del contexto histórico y con documentación anexa: cf. ROMAY, Francisco L. y RODRÍGUEZ, Enrique Adolfo, *Historia de la Policía Federal Argentina*, Editorial policial (P.F.A.), Buenos Aires, 1963-1964-1965-1966-1978-1980; sintéticamente, RODRÍGUEZ, Adolfo Enrique, *Evolución policial. Síntesis histórica*, Junta de estudios históricos San José de Flores, Buenos Aires, 1971; del mismo autor, *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires*, Ed. Policial, Buenos Aires, 1981.

20 El Congreso de la Nación no ha convocado aún a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que elijan a sus representantes con el fin de dictar el Estatuto organizativo de sus instituciones, según reza el artículo citado de la CN. Ni parece querer hacerlo: la idea del partido político gobernante y de la coalición legislativa que lo apoya, hecha pública, es privar a la ciudad de Buenos Aires de una autonomía plena, esto es, impedirle poderes legislativos, judiciales y ejecutivos propios de esa autonomía en el ámbito de las provincias, con lo cual carecerá de su organización policial propia; es claro que sin el desarrollo de estas materias toda la reforma se reduce a la elección directa del intendente por los ciudadanos de la ciudad capital de la República, para lo cual no era absolutamente necesaria una reforma constitucional, sino, tan solo, una

autolimitación propia de los poderes del presidente de la República o, cuando menos, jurídicamente, era sólo necesaria esa reforma.

21 No todas las provincias hoy existentes son "provincias históricas", esto es, existentes al tiempo de la organización nacional, que culmina con la Constitución histórica de 1853 y, en 1860, después de la batalla de Pavón, entre la Confederación Argentina y la Provincia de Buenos Aires, con la inclusión de la Provincia de Buenos Aires en la República Argentina –nuevo nombre del país– y la federalización posterior de la ciudad de Buenos Aires por ley del Congreso de la Nación. Existían en un comienzo territorios nacionales vastos, tanto al norte como al sur del país, los cuales, ya en este siglo, adquirieron la autonomía provincial. Hoy, a salvo la capital de la República –y ella aún con ciertas salvedades provenientes de la reforma constitucional de 1994– no quedan territorios federales.

Un tema de discusión por la nueva organización autónoma de la ciudad de Buenos Aires versa acerca de si la ciudad de Buenos Aires deberá, una vez organizado su gobierno autónomo, organizar su propia Policía o seguirá operando en esa ciudad, como hasta ahora, la Policía Federal.

22 El 3/10/1962 la misma Policía Federal argentina encargó al Comisario Inspector (retirado) Francisco L. ROMAY la redacción de la *Historia de la Policía Federal argentina*. A tal fin se pusieron a su disposición todos los archivos policiales. La obra fue publicada por la editorial de la Policía Federal, *Biblioteca policial*, en cinco tomos, aparecidos entre 1963 y 1966, pero sólo abarca hasta el año 1880. La obra fue continuada, hasta completar el séptimo tomo, por el Comisario General (retirado) Adolfo Enrique RODRÍGUEZ, y llega hasta el año 1944. La obra contiene innumerable cantidad de antecedentes, documentos e, incluso, ilustraciones, obtenidos en paciente investigación de archivos, por lo que, en sí misma, constituye un documento invaluable para la investigación de los orígenes de la policía argentina.

23 Sobre la competencia federal, en materia penal: cf. CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., *Competencia penal en la República Argentina*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1945; D'ÁLBORA, Francisco J., *La justicia federal (su competencia penal)*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968.

24 La integración de los cabildos, regularmente dos alcaldes ordinarios, uno de primero y otro de segundo voto, y un número variable de regidores según la población de la ciudad, era designada originariamente por quien fundaba la ciudad (así, Juan DE GARAY designó el primer cabildo de la ciudad de Buenos Aires, con dos alcaldes y seis regidores) y, posteriormente, se acostumbraba a renovar anualmente los cargos, el 1º de enero de cada año, eligiendo los salientes a los entrantes, con excepción de la designaciones directas del Rey e, incluso, algunos cargos comprables en subasta pública. Cf. RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, ps. 22 y s.; RODRÍGUEZ, Adolfo Enrique, *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires*, Ed. policial, Buenos Aires, 1981, p. 20.

25 La institución de la *Santa Hermandad* no tuvo, entre nosotros, un carácter militar tan marcado como su modelo español. El cargo de alcalde recaía, regularmente, en un hacendado, renovable anualmente, para conceder honores a todos y no molestar demasiado con las cargas públicas, quien estuvo facultado a nombrar sus *cuadrilleros* o colaboradores, remunerados con las multas cobradas por su actuación (cf. RODRÍGUEZ, *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires*, ps. 20 y ss.).

26 RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, p. 23.

27 Materias como el control de precios, el empedrado de las calles ciudadanas, el aseo de la ciudad, las aguas públicas, las licencias para vagabundos, el alumbrado público, etc., son también tareas regulares de los funcionarios que ejercen la función policial.

28 La ciudad fue dividida primero en ocho "quarteles" y se llamó *comisarios* a esos delegados policiales (1734). En 1772 los barrios son ya dieciséis, regidos cada uno por un *comisionado*, vecino caracterizado y distinguido con residencia en él. En 1774, precisamente por un problema penal – robos y homicidios–, la institución vuelve a revitalizarse y ellos reciben el nombre de *alcaldes de barrio*, con ciertos atributos –bastón de mando– que permitía distinguirlos. En 1994 los barrios ya son veinte, con igual número de alcaldes y un reglamento o instrucción que los regía. Se reconoce

en los alcaldes de barrio a los antecesores de nuestros comisarios seccionales, puesto clave en la organización actual de la policía institucional con sede en las ciudades: cf. RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, p. 22. Hacia 1810 fue creado el cargo de *teniente de alcalde*, subordinado del alcalde de barrio, uno por cada manzana que componía el barrio (*ibídem*)

29 Sobre la creación y renovación de la llamada *Compañía Celadora*, cf. ROMAY, *Historia de la Policía Federal argentina*, t. I, ps. 172 y ss., ps. 195 y ss., ps. 224 y ss.; t. II, ps. 9 y ss. Esta Compañía tuvo intervención, incluso, en las *invasiones inglesas*: cf. Adolfo Enrique RODRÍGUEZ, *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires*, Ed. Policial, Buenos Aires, 1981, p. 47; sobre la importancia de la *partida celadora* en la época inmediata posterior a la Revolución de Mayo, DE LÁZARO, Juan F., *La acción social de la policía en la época de Rivadavia*, separata del "Boletín de la Universidad Nacional de La Plata", La Plata, 1936, t. XIX, N° 6, nota 4 al pie, ps. 4 y siguiente.

30 Ver MAIER, Julio B. J., *Derecho procesal penal argentino. Fundamentos*, t. 1 b, § 5, n° 6, III. Cf. sobre nuestro antecedente ROMAY, *Historia de la Policía Federal argentina*, t. I, ps. 80 y ss., y 147 y siguiente.

31 Cf. Francisco L. ROMAY, *Historia de la Policía Federal Argentina*, t. I, Cap. XII, ps. 200 y ss., Cap. XIV, ps. 213 y ss.; y t. II, Cap. IV, ps. 47 y ss.; De Lázaro, *La acción social de la policía en la época de Rivadavia*, ps. 10 y siguientes.

32 Cf. ROMAY, *Historia de la Policía Federal argentina*, t. I, Cap. XIV, ps. 213 y ss.; RODRÍGUEZ, *Cuatrocientos años de Policía en Buenos Aires*, ps. 52 y siguientes.

33 RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, p. 31.

34 Descripción del momento histórico, antecedentes y consecuentes inmediatos en DE LÁZARO, *La acción social de la policía en la época de Rivadavia*.

35 Los problemas que siempre acusó la campaña en esta materia no condujeron a una evolución lineal de estas comisarías, sucesivamente suprimidas y reemplazadas por los jueces de paz, y nuevamente instituidas, hasta que en 1857 regresan con carácter definitivo y permanente: cf. RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, p. 35.

36 Resumen que sigue al ensayo de RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, ps. 84 y siguientes.

37 Resumen en RODRÍGUEZ, *Evolución policial*, ps. 37 y siguientes.

38 Informe publicado por el diario *Clarín* el 16/1/1994, que cita como fuente al informe elaborado por el Ministerio del Interior. Para estos datos y aquellos que posteriormente son citados acerca de la organización interna, estructura y profesionalización-capacitación de los agentes policiales he contado con la valiosa información que me proporcionó la antropóloga Sofía TISCORNIA, estudiosa de temas policiales, con motivo de un seminario de introducción al estudio de la policía en países de América Latina, citado por la Universidad de Ausburg (R.F.A.) y realizado en Guatemala en el año 1995, datos que fueron parte del informe argentino que escribimos en conjunto con ella y con el, abogado Martín ABREGÚ.

39 Se da por sobreentendido que todas las policías constituyen un órgano estatal organizado de manera rígida conforme al principio jerárquico y autoritario, con evidentes semejanzas respecto de la organización militar, aunque constituye un servicio civil, independiente de las fuerzas armadas y no controlado por ellas, salvo el caso de las policías de frontera.

40 Constituye, en verdad, un premio al mérito especial antes de jubilarse.

41 Escuela de oficiales de la Policía Federal.

42 Escuela de oficiales de la Policía Federal.

43 Escuela de oficiales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

44 Según testimonios de policías y estudiantes de la carrera, en la Provincia de Buenos Aires el período de instrucción no ha superado, en algunos años, los tres meses.

45 El cumplimiento de esta disposición en todos los casos es dudoso, sobre todo en el caso de las policías provinciales.