

El Nuevo Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad en Córdoba¹

Por Lucas Crisafulli y Gustavo Coppini²

SUMARIO: I.-Introducción; II.-Nueva Ley de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad; III.- Comparación entre el sistema el viejo y nuevo sistema; IV.- A modo de conclusión, los desafíos del control disciplinario; V. -Bibliografía

RESUMEN: En la Argentina ya llevamos casi 40 años de ejercicio democrático del gobierno, pero aún no nos hemos dado el tiempo como sociedad para revisar y debatir ampliamente los estatutos policiales heredados; incluso algunas de estas regulaciones provienen directamente de gobiernos de facto. Con este contexto, no parece advertirse la relación - aunque no de forma lineal y directa - que existe entre la incorporación de más policías a una fuerza autogobernada y el aumento de casos de mala actuación policial (violencia de género, institucional, corrupción, etc.). En este pequeño trabajo, el punto de partida para adentrarnos en esta discusión es un hecho legislativo bastante próximo: la sanción de la ley provincial 10.731 (B.O 20/12/20) que instaura el Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de

¹ Texto publicado en CRISAFULLI, Lucas & COPPINI, Gustavo (2023): El Nuevo Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad en Córdoba; en MANZANO, Abelardo: Actuaciones Policiales en el Proceso Penal. Tomo 1; Advocatus, Córdoba.

² **Lucas Crisafulli:** Abogado (UNC). Docente del Seminario Introducción a los Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la UNC. Docente de posgrado en varias universidades argentinas. Director del Programa de Violencia Institucional del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

Gustavo Coppini Abogado (UNC). Especialista en Derecho Tributario y Financiero. Investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP-UNC). Integrante del Centro de Estudios de Gobierno y Análisis de Políticas Públicas (CEGAPP).

Seguridad Pública y Ciudadana de la Provincia de Córdoba. Desde ese escenario, buscamos poner de relieve algunas de las diferentes dimensiones implicadas en la tarea de formar, controlar y democratizar las fuerzas de seguridad provincial. Es pertinente aclarar que no es nuestra intención brindar una exégesis normativa o postular soluciones correctas o incorrectas a los problemas públicos implicados. Toda regulación, en tanto tecnología de control social, se encuentra siempre atravesada por el contexto técnico, cultural y político en el cual se gesta. Y no contamos todavía, con una disciplina científica, un saber o técnica que pueda dar cuenta de todas esas dimensiones en el mismo tiempo en que se suceden los acontecimientos sociales. Asumiendo estas limitaciones, el presente ensayo busca señalar y poner de relieve algunos de los aspectos fundamentales que presenta esta reconfiguración normativa e institucional del control disciplinario sobre las Fuerzas de Seguridad provinciales. En particular, queremos destacar algunos aspectos novedosos desde los cuales pensamos que quizá se puedan desplegar algunos instrumentos para la planificación prospectiva de nuestras instituciones de seguridad.

PALABRAS CLAVE: Policía – Control Disciplinario – Violencia Institucional.

I.- Introducción

Existen dos optimismos que rodean las cuestiones securitarias, que no por ingenuos tienen menor circulación en los medios de comunicación, en las representaciones sociales y también en las políticas públicas. Por un lado, creer que el aumento de la inseguridad (subjetiva y objetiva) puede resolverse con el aumento de la cantidad de policías. Por el otro, seguir apelando a un discurso que enaltece las bondades de la capacitación como respuesta privilegiada para erradicar los excesos y delitos que cometen los integrantes de las fuerzas de seguridad. De esta forma, los problemas estructurales vinculados a la seguridad se reducen a dos variables y a dos soluciones. Para el aumento del delito, más policías, y para corregir las desviaciones en la propia institucionalidad policial, más capacitación.

En la Argentina ya llevamos casi 40 años de ejercicio democrático del gobierno, pero aún no nos hemos dado el tiempo como sociedad para revisar y debatir ampliamente los estatutos policiales heredados; incluso algunas de estas regulaciones provienen directamente de gobiernos de facto. Para ilustrar esta afirmación basta señalar que la llamada *ley orgánica de la policía federal argentina*, que ha servido de modelo para la configuración institucional de diferentes fuerzas policiales del país es un decreto-ley del gobierno de Aramburu (333/1958).

Desde finales de los 90 a esta parte, el problema de “la inseguridad” fue capturando cada vez más la atención de la ciudadanía argentina. A partir de entonces, el tema pasó a ser central en la agenda mediática y política del país y de la región. Sin embargo, los debates que se habilitan en este campo en general resultan repetitivos, cortoplacistas y desprovistos de una visión estratégica acerca del rol que deben cumplir las fuerzas policiales en la construcción de un Estado Social de Derecho (Art. 1, Const. Córdoba).

En general, frente a las variaciones en la demanda de seguridad, existe una respuesta casi invariable por parte de los gobiernos: la incorporación de más personal y equipamiento policial. Y a medida que el problema se incrementa, se incorporan más policías. Lo mismo ocurre con la capacitación, pareciera que siempre se requiere más formación del personal y, aunque esto puede tener un componente de verdad, sería una simplificación extrema creer que los problemas estructurales se van a resolver de ese modo. No podemos pensar en definir un programa de formación de *los cuadros policiales*, sin desarrollar previamente un debate amplio y profundo acerca del modelo de fuerzas de seguridad que queremos para las próximas décadas.

Tampoco parece advertirse la relación - aunque no de forma lineal y directa - que existe entre la incorporación de más policías a una fuerza autogobernada y el aumento de casos de mala actuación policial (violencia de género, institucional, corrupción, etc.).

Desde luego, no hay soluciones simples a cuestiones complejas. Y es evidente que los problemas públicos que se presentan en este campo requieren de una planificación explícita y prospectiva que probablemente implique a varias generaciones. En la actualidad de las políticas securitarias, se nota la carencia de ideas, la ausencia de información adecuada para decidir y una enorme dificultad para encontrar los consensos sociales y políticos que permitan sustentar una planificación de largo plazo. Los discursos, en general, son opacos y buscan tan solo correr el foco de la atención social. Las respuestas de corto plazo ya ni siquiera se esfuerzan en disimular esta situación. Se presentan siempre como “urgentes y necesarias”, al tiempo que van delegando en futuras generaciones la tarea de pensar y constituir fuerzas de seguridad para la democracia.

En este pequeño trabajo tenemos la intención de decir algo acerca de los problemas que venimos reseñando. El punto de partida para adentrarnos en esta discusión es un hecho legislativo bastante próximo: la sanción de la ley provincial 10.731 (B.O 20/12/20) que instaura *el Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de*

Seguridad Pública y Ciudadana de la Provincia de Córdoba. Desde ese escenario, buscamos poner de relieve algunas de las diferentes dimensiones implicadas en la tarea de formar, controlar y democratizar las fuerzas de seguridad provincial.

Es pertinente aclarar que no es nuestra intención brindar una exégesis normativa o postular soluciones correctas o incorrectas a los problemas públicos implicados. Toda regulación, en tanto tecnología de control social, se encuentra siempre atravesada por el contexto técnico, cultural y político en el cual se gesta. Y no contamos todavía, con una disciplina científica, un *saber* o técnica que pueda dar cuenta de todas esas dimensiones en el mismo tiempo en que se suceden los acontecimientos sociales. Asumiendo estas limitaciones, el presente ensayo busca señalar y poner de relieve algunos de los aspectos fundamentales que presenta esta reconfiguración normativa e institucional del control disciplinario sobre *las Fuerzas de Seguridad provinciales*. En particular, queremos destacar algunos aspectos novedosos desde los cuales pensamos que quizá se puedan desplegar algunos instrumentos para la planificación prospectiva de nuestras instituciones de seguridad.

II.- Nueva Ley de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad

Son tres las leyes pilares que estructuran el nuevo Sistema de Control de las Fuerzas de Seguridad. El 23 de diciembre de 2020 la Legislatura de la Provincia de Córdoba aprobó la ley n° 10.731 y la ley n° 10.732. La primera de ellas establece el nuevo Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad. La segunda, modifica la ley de Seguridad Pública y Ciudadana de la provincia, n° 9.235. En julio de 2021 se aprobó la ley 10.767 con el régimen aplicable al personal del Sistema de Control Disciplinario.

En lo que sigue, nos centraremos en el análisis de aspectos fundamentales de la ley 10.731.

a. Modelo externo de Control Disciplinario

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 del control en cada una de las fuerzas. Es decir, bajo este modelo de control 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 hoy 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, y exponer esos problemas ante instituciones ajenas. Y esto no es un problema de la policía de Córdoba sino de todas las fuerzas de seguridad en América Latina y en el mundo. Este modelo es el que, por ejemplo, continúa dentro de la Policía Federal Argentina y el Servicio Penitenciario Federal.

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 que cumplen funciones en conjunto con las propias fuerzas de seguridad. Este fue el modelo implementado en Córdoba a través de la ley 9.121 de creación del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario y del decreto reglamentario 1.753/03. Se estatuyen autoridades civiles como miembros del Tribunal (uno en representación del poder ejecutivo, otro del Legislativo y otro del Ministerio Público Fiscal), pero en la investigación participan las propias 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.

Siguiendo este esquema, podemos ubicar el sistema instituido en la ley 10.731 como de tercera generación, caracterizado por la externalidad absoluta del control disciplinario, por un lado, y por la utilización de un mismo sistema para sancionar las conductas de todos los integrantes de las fuerzas de seguridad sin distinguir si se trata de policías o servicios penitenciarios. De esta forma, el art. 7 de la ley 10.731 establece:

“El personal en actividad o en situación de retiro de las Fuerzas Armadas o de Seguridad no puede ser miembro del Tribunal de Conducta ni de la Dirección General de Control e Investigación de las Fuerzas de Seguridad de manera permanente ni transitoria bajo cualquier modalidad jurídica y en cualquiera de sus estamentos o funciones. Igual incompatibilidad tiene el personal civil que se haya desempeñado dentro de las Fuerzas Armadas o de Seguridad.”

Esta norma crea los organismos a cargo de la investigación y el juzgamiento de las infracciones disciplinarias graves, gravísimas y pasibles de destitución. Además, se prohíbe expresamente integrar estas estructuras de investigación y juzgamiento con personas que pertenezcan o hayan integrado alguna de las fuerzas de seguridad

que se van a controlar. Paralelamente, cada una de las Fuerzas -la Policía, la FPA y el Servicio Penitenciario- conserva la facultad administrativa y disciplinaria de investigar y sancionar las faltas leves y medias cometidas por sus integrantes, con el objetivo de asegurar la jerarquía interna de cada fuerza.

b. Estructura de la ley

La ley está estructurada en tres grandes títulos que, a su vez, contemplan capítulos y secciones.

El **Título Primero**, llamado Organismos del Control Disciplinario (desde los arts. 1 al 28) contiene cuatro capítulos:

1. **Disposiciones comunes**, que menciona el objeto y ámbito de aplicación de la ley;
2. **Tribunal de conducta de las Fuerzas de Seguridad**, donde se regula su composición, los requisitos, presidencia y la forma de funcionamiento;
3. **Dirección General de Control e Investigación**, donde se define su estructura interna, así como los requisitos y condiciones de integración, y el modo en que se organizan;
4. **Asesoría Letrada Disciplinaria**, que regula la composición, requisitos y forma de funcionamiento.

El **Título Segundo** (desde el arts. 29 al 87) contiene el régimen disciplinario dividido en tres capítulos, a saber:

1. **Disposiciones Generales** del Régimen disciplinario subdividido a su vez en cuatro secciones: a) Principios de Actuación y reglas de funcionamiento; b) El régimen disciplinario propiamente dicho; c) Las Sanciones y d) la acción disciplinaria.
2. **Las Faltas graves, gravísimas y pasibles de destitución.**
3. **Procedimiento Disciplinario con las reglas procedimentales**, las medidas cautelares y la impugnación.

El **Título Tercero** (desde el art 88 al 92) contiene las normas que se han derogado, la fecha de entrada en vigencia de la ley y la forma que continuarán los casos en trámite.

c. Nuevos organismos

La ley que venimos comentando establece tres instituciones para el control disciplinario:

- **La Dirección General de Control e Investigación:** con un/a director/a general a cargo (designado por el Poder Ejecutivo ha propuesto del Fiscal General) y con dos direcciones en su seno: la Dirección de Investigación y la Dirección de Prevención, Evaluación y Seguimiento (designado por el Poder Ejecutivo). La principal función es llevar adelante las investigaciones por faltas graves, gravísimas y pasibles de destitución, al tiempo que realizan el control preventivo de las Fuerzas de Seguridad.
- **La Asesoría Letrada Disciplinaria:** compuesta por tres Asesores Letrados Disciplinarios (designados por el Poder Ejecutivo Provincial a propuesta de cada jefe de las Fuerzas de Seguridad) cuya función principal es realizar las defensas en los procedimientos disciplinarios.
- **El Tribunal de Conducta de las Fuerzas de Seguridad:** compuesto por siete integrantes: un representante del Ministerio Público Fiscal (quien ejercerá la presidencia), un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Seguridad, un representante por la Universidad Nacional de Córdoba y tres legisladores (dos por la mayoría y uno por la primera minoría). La principal función del tribunal es juzgar las faltas disciplinarias de los miembros de las Fuerzas de Seguridad, por un lado y, aplicar de oficio o a pedido de la Dirección General de Control e Investigación las medidas cautelares (como el pase a situación pasiva o la suspensión preventiva).

d. Sistema de Control Patrimonial

El control patrimonial de las fuerzas de seguridad constituye un mecanismo preventivo para evitar el desarrollo de tramas delictivas al interior de las instituciones. El sistema de declaración jurada, ampliamente difundido en todo el país, se basa en una inversión de la carga probatoria a cargo de la persona obligada. Es un resorte mínimo en el que se sustentan las tipificaciones, tanto del Código Penal (art. 268) como del régimen disciplinario establecido por la ley provincial 10.731 (arts. 56 inciso 18 y 67 inciso 1).

Córdoba, al igual que otras provincias (CABA, Santa Fe), regula un sistema de control patrimonial de los funcionarios públicos basado en la declaración jurada a través de la Ley provincial 8198. Allí se fija un mecanismo de control indirecto, por el cual, la Escribanía General de la Provincial -autoridad de aplicación- supervisa el sistema y registra, en acta notarial, las declaraciones juradas que se presentan,

delegando en cada uno de los poderes controlados la materialización de este dispositivo de control³.

En función de este sistema, cada Poder del Estado provincial tiene facultades para fijar las condiciones de control, lo que implica definir los rangos del personal que deberán presentar la Declaración Jurada, forma de presentarla, organización de los registros o la periodicidad del control, entre otros aspectos. Por ejemplo, el Poder Judicial regula el sistema de presentación a través del Acuerdo Reglamentario n° 942 del 2008, en el que la función de contralor y recepción se delega en la Administración General del Poder Judicial.

Antes de la sanción de la ley 10.731, la obligación de presentar declaración jurada por parte de los integrantes de las fuerzas de seguridad provincial se encontraba regulada en sus respectivas leyes orgánicas. Así, el personal de la policía provincial se encontraba obligado por ley 9728 art. 15 y su reglamentación; el personal del servicio penitenciario mediante ley 8231 art.12 y la Fuerza Provincial Antinarco tráfico, a través del art. 6 inciso i) de la ley 10.227 art. 6 inc., i). A partir de la sanción del nuevo régimen disciplinario el deber de presentar declaración jurada se generalizó. De esa forma, a partir de ahora, todos los integrantes de las Fuerzas de Seguridad tendrán la obligación de presentar una declaración jurada patrimonial sobre los bienes propios y de su cónyuge, pareja estable o conviviente, ascendientes o descendientes a cargo (arts. 23, 30 inciso “ñ”, 64 inciso 2 y 65 inciso 18). Todo esto, en el marco de la mencionada ley provincial 8198.

A nuestro modo de ver, la obligación de presentar declaración jurada patrimonial sienta las bases para establecer un dispositivo relevante para el control patrimonial y la detección temprana de conductas ilícitas. No obstante, su operatividad va a depender de los mecanismos de recopilación que permitan aplicar inteligencia artificial para procesar el volumen de la información. Es interesante destacar que la ley 10.731 prevé la implementación de registros digitales. De esa forma, la gestión de toda la información vinculada al control de las Fuerzas, y en particular la información patrimonial debería registrarse digitalmente, de acuerdo a las pautas que establece la ley provincial de simplificación y modernización n° 8836.

³ Art. 7 ley 8198. Las declaraciones juradas patrimoniales deberán ser archivadas donde lo determine oportunamente cada uno de los Poderes del Estado, quienes deberán dictar, en el plazo de treinta (30) días de la vigencia de la reglamentación de esta Ley, las instrucciones necesarias para su cumplimiento.

El decreto 1568/2021 establece que están obligados a presentar declaración jurada patrimonial, a través de un sistema informático, todos los integrantes de las Fuerzas de Seguridad en actividad y en situación de retiro. Sin embargo, por la logística que implicaría realizar escritura pública para semejante cantidad de personas, solo se remitirán a la Escribanía General de Gobierno, las declaraciones juradas de quienes asuman funciones de jefatura de las tres fuerzas de seguridad y demás integrantes de las Fuerzas de Seguridad que serán seleccionados a través de un mecanismo que asegure la transparencia y que garantice la representatividad de los grados y cargos.

En la actualidad, las tecnologías de la información y la comunicación, que se encuentran abiertas y a disposición de cualquier institución, vinieron a potenciar exponencialmente la capacidad de cómputo del Estado. Se abre de esta forma, la posibilidad de usar el registro y la gestión digital de los datos que surgen de los propios procesos disciplinarios para establecer dimensiones de análisis para producir información específica; según necesidades y a los objetivos que la propia administración requiere.

El aprovechamiento de la capacidad de cómputo sobre la información que genera el propio sistema de control, abre la posibilidad de tener una visión de más largo plazo sobre el gobierno de las instituciones policiales. Esto significa que el control ya no solo queda limitado a la dimensión sancionatoria (reacción) frente a los hechos cometidos, sino además y fundamentalmente, producir información para la prevención y para el abordaje prospectivo de los problemas estructurales. Esta es la inteligencia institucional que habilitan las TICs, y que ninguna institución estatal debería despreciar o tomar a la ligera; estas herramientas permiten registrar y administrar los datos en un modo exponencialmente superior al instrumental de la burocracia fordista que caracteriza a las actuales instituciones policiales.

Desde luego, el desarrollo de bases de datos, algoritmos u otras formas de producir y gestionar la información en el campo securitario, requiere desplegar dispositivos institucionales que aseguren la conducción civil y la participación real de una amplia representación social y política en el gobierno de las fuerzas.

El sistema de control patrimonial queda asegurado, además de la obligación de presentar declaración jurada del art. 23, con otras regulaciones en la propia ley. Entre los deberes funcionales de los integrantes de las tres fuerzas de seguridad, se encuentra la de cumplir las medidas de control patrimonial establecidas por la Dirección General de Control e Investigación (Art. 30 inc. ñ); la falta gravísima de

negarse o evadir la obligación de presentar declaración patrimonial (art. 65 inc. 18) y la falta pasible de destitución que implica no poder justificar un incremento patrimonial (art. 67 inc. 1).

e. Perspectiva de Género y Derechos Humanos

La ley 10.731 contempla la perspectiva de género y Derechos Humanos como **principio de actuación** (Art. 3 inc. b y c). A su vez, obliga a la Dirección General de Control e Investigación a llevar un registro para los casos de violencia institucional y de género (Art. 24 inc. c). Asimismo, la violencia institucional y la violencia de género son agravantes genéricos para las sanciones (Art. 40 inc. c y d). Por último, los hechos de violencia de género deben comunicarse al Ministerio de la Mujer y los hechos de violencia institucional y discriminación a la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia (Art. 80 y 81). Quizás el punto más novedoso de la ley es la definición de violencia institucional (art. 41 inc. a), siendo el primer documento oficial en la provincia de Córdoba que utiliza esta categoría política para referirse a esta particular forma de violencia que producen las fuerzas de seguridad y que desborda la legalidad⁴.

f. Nuevas Sanciones para las infracciones

La ley 10.731 establece un sistema complejo de penas. Se estatuyen tres categorías de sanciones:

- 1) **Sanciones Principales:** ellas son apercibimiento, suspensión, cesantía y destitución. Se destaca la eliminación de la exoneración, una institución que tenía varias críticas constitucionales en su haber, fundamentalmente en torno a la pérdida de derechos previsionales adquiridos. De igual modo se elimina el arresto, que en muchas ocasiones implicaba la privación de libertad ordenada por autoridades administrativas y, en otras, la realización de horas extras no pagadas.
- 2) **Sanciones Accesorias:** se aplican conjuntamente con las sanciones principales para los casos en que la Dirección de Investigación lo solicite. Las penas accesorias son a) Tratamientos terapéuticos; b) Deberes especiales de conducta; c) Cursos educativos; d) Reparación del daño, y e) Tareas comunitarias.

⁴ Véase Crisafulli, Lucas (2022): “Ponerle el cascabel al gato o el desafío de controlar la violencia institucional; en COPPOLA, Patricia & CRISAFULLI Lucas - Directores - (2022): Sistema Penal y Derechos Humanos. Una interpelación al poder; Editores del Sur, Buenos Aires.

- 3) **Sanciones Sustitutivas:** que sustituyen la aplicación de las sanciones principales y se aplican a través de un procedimiento abreviado en las que la persona imputada reconoce el hecho. Las sanciones sustitutivas son las mismas que las accesorias, pero solo se aplican para los casos de faltas leves, medias y graves, excluyéndose los casos de faltas gravísimas y pasibles de destitución. Este sistema permite descongestionar la importante carga de trabajo ya que, para finalizar el caso, al existir confesión, el estándar probatorio es más bajo que en los casos controvertidos.

g. El Fin del Estado Policial

Históricamente, la pertenencia a una fuerza de seguridad implicaba para la persona que se incorporaba a esas instituciones una completa subsunción de la vida en la institución policial. Se es policía las 24 hs del día, todo el año. Lejos de pensarse bajo los estándares generales del empleo público, la actividad policial se esencializa y, ese discurso se hizo *habitus* (Bourdieu) en los propios agentes que, lejos de pensarse como trabajadores de la seguridad, se auto perciben como policías. Es decir, no se trabaja de policía, sino que se es policía (Sirimarco, 2012). Esto se ancla en una fuerte cultura institucional de las fuerzas⁵ (Crisafulli, 2014) pero también en normas concretas que obligan a los policías a serlo toda su vida.

“el estado policial obliga a portar el arma las 24 horas del día y en toda circunstancia -aun cuando el agente u oficial está de vacaciones con su familia- y lo obliga a “Arriesgar la vida e integridad personal en defensa de la propiedad de las personas” (CELS, 1997:15)

El art. 15 inc. d de la Ley Orgánica de la Policía (Nro. 9728) establecía:

Son deberes esenciales del personal policial en actividad:

⁵ En otra oportunidad definimos policía como “aparato, como sistema, como institución y como agencia del sistema penal que se interrelaciona con las demás, a veces de manera cooperativa, a veces de manera conflictiva, con sus lógicas propias, su cultura institucional que la hace distinta del resto de las agencias; como brazo armado del Estado que en muchos supuestos opera a su merced, en otros con resistencias; como aparato ideológico de Estado, en tanto no sólo usa la violencia física legítima sino también la amenaza del uso de ella, por lo que actúa de manera real y simbólica; con funciones propias de la policía de seguridad, o con funciones de policía judicial, o ambas a la vez; que actúa dentro del sistema penal, y a veces en su cornisa; que mantiene un orden político, y a veces en actúa en sus rebabas. En definitiva, la policía como un complejo entramado de interrelaciones e interacciones heterogéneas que se funde en los social para disciplinarlo y controlarlo (Crisafulli, 2010:10).

*d) Defender, contra las vías de hecho o riesgo inminente, la vida, libertad y propiedad, adoptando en cualquier lugar y momento el procedimiento policial conveniente para prevenir o interrumpir la ejecución de un delito o contravención, **aun cuando se encontrare franco de servicio**; (el resaltado nos pertenece).*

Con esa regulación, un agente policial tenía la obligación de intervenir frente a cualquier delito sin considerar si estaba o no de servicio, o incluso de vacaciones. Esta norma fue derogada expresamente por el art. 89 inc. c) de la ley 10.731. Sabemos que muchos episodios de violencia institucional y de violencia de género⁶ suceden mientras el policía se encuentra fuera del horario laboral. La ley 10.731 viene a incorporar una novedad en relación a las fuerzas de seguridad al establecer obligaciones diferenciadas según se encuentren o no de servicio.

Dice el art. 32:

“Cuando el personal se encuentre fuera del horario de servicio y tome conocimiento de situaciones que requieran intervención directa debe dar aviso al personal de la Fuerza en servicio.

El personal que se encuentre en esta situación no está obligado a identificarse como tal ni a intervenir, pero si lo hiciera, actuará en calidad de funcionario público del Estado y se regirá según las facultades y obligaciones que como miembro de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana le corresponden.”

Existen tres modelos de intervención policial fuera del horario de servicio:

- a. Aquel que obliga a intervenir como policía (era el modelo seguido en Córdoba por la ley 9.728 antes de la reforma sufrida por la ley 10.731);
- b. El modelo que prohíbe la intervención de un integrante de la fuerza de seguridad cuando no se encuentre de servicio y
- c. Un modelo intermedio, que es el seguido por la nueva ley cordobesa que establece que el agente no se encuentra obligado a intervenir fuera del horario de servicio. En el caso de que el policía vaya armado, le rigen todas las obligaciones,

⁶ Desde el 01/01/2021 al 13/10/2021 se produjeron en la Provincia de Córdoba 14 femicidios, de los cuales, 3 de ellos (21%) fueron perpetrados por policías en actividad y, dos de esos tres, fueron cometidos con el arma reglamentaria. A los femicidios consumados se le suma la tentativa de femicidio sucedido en Tanti y perpetrado por un agente en actividad también con su arma reglamentaria.

prohibiciones y facultades como si estuviera de servicio. Esta disposición rige para las tres fuerzas de seguridad.

Desde luego, la articulación entre esta nueva norma y la práctica resulta bastante compleja. Para no caer en aquello que Darío Melosi (1996) menciona como *jurista ingenuo*, no podemos caer en la ingenuidad de pensar que el cambio normativo va a trasladarse inmediatamente y de manera directa a la realidad de la práctica policial de portar armas las 24 horas del día. Se trata de una práctica que hunde sus raíces en una cultura institucional que esencializa el ser policial. No obstante, creemos que esta modificación legislativa es muy importante y puede dar lugar a una serie de transformaciones relevantes, sobre todo a través de futuros protocolos que regulen la obligación de portar el arma reglamentaria solo en horarios laborales.

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 durante el año 2021 fueron cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad. Es decir, de 231 femicidios, 25 fueron cometidos por integrantes de las Fuerzas de Seguridad, de los cuales, al menos 13 fueron cometidos con el arma reglamentaria (CSJN; 2022). Que los integrantes de las fuerzas de seguridad lleven su arma reglamentaria a su casa una vez finalizada la jornada laboral implica, en el contexto de violencia de género, un factor de riesgo que podría controlarse. La ley 10.731 ha avanzado en ese sentido al no ser obligatoria la intervención de los miembros de las fuerzas de seguridad en situaciones delictivas fuera del horario laboral.

h. Nuevo catálogo de faltas

La ley 10.731 establece un nuevo catálogo de faltas, las que clasifica según la pena en:

- **Faltas Leves:** tienen sanción que va desde el apercibimiento a la suspensión de hasta diez (10) días corridos. Estas faltas son investigadas y juzgadas por cada fuerza de seguridad, de acuerdo a la reglamentación.
- **Faltas Medias:** tienen una sanción que va desde el apercibimiento o la suspensión de once (11) y hasta veinte (20) días corridos.
- **Faltas graves:** son sancionadas con suspensión de veintiún a sesenta días corridos.

- **Faltas Gravísimas:** tienen una sanción que va desde la suspensión de sesenta y uno a ciento veinte días corridos o la cesantía.
- **Faltas pasibles de destitución:** cuya única sanción posible es la destitución.

Las faltas leves y medias son investigadas y juzgadas por cada fuerza de seguridad y la ley no las regula, sino que delega en el decreto reglamentario su determinación. En cambio, las faltas graves, gravísimas y pasibles de destitución son investigadas por la Dirección General de Control e Investigación, juzgadas por el Tribunal de Conducta de las Fuerzas de Seguridad y se encuentran definidas en la ley.

i. Independencia de la acción disciplinaria en relación a la acción penal

Uno de los principios de la ley (Art. 3 inc. i) es la independencia del régimen disciplinario en relación al proceso penal. Asimismo, el art. 77 de la ley establece que en caso de que la comisión de una falta disciplinaria implique también la comisión de un delito, la tramitación de ambos procesos será independiente. Esto significa que puede sancionarse a una persona disciplinariamente más allá de que las autoridades competentes en materia penal (Fiscalías, Cámaras en lo Criminal) no hayan tomado una decisión sobre la responsabilidad jurídico penal. La ley establece tres excepciones a este principio de independencia:

1. Si se encuentra abierto un proceso penal, no se puede sobreseer o absolver en materia disciplinaria. Si no existen pruebas suficientes para sancionar al agente, se deberá suspender el procedimiento mientras dure la investigación penal.
2. La absolución o sobreseimiento en sede penal fundada en la inexistencia del hecho o en la falta de participación de la persona imputada provocará la clausura del procedimiento disciplinario o la revocación de las sanciones impuestas por esos hechos, y;
3. Si en el proceso penal hubiere recaído condena, el hecho y la participación de la persona imputada en el mismo deben darse por acreditados en sede administrativa.

j. Algunas faltas novedosas

La ley 10.731 creó nuevas faltas disciplinarias, algunas de ellas novedosas.

En relación con el cumplimiento de los protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad, se regula como falta grave impartir directivas contrarias a los protocolos o incumplir lo dispuesto en los protocolos cuando no se deriven daños (Art. 64 incs. 6 y 7). Si se derivan daños del incumplimiento o de la orden, la falta es gravísima (art. 65 incs. 7 y 8)

Se regula como falta grave que las fuerzas de seguridad prohíban o impidan filmar un procedimiento (Art. 64 inc. 12), lo que a contrario sensu, debe entenderse que para la ciudadanía está permitido filmar la actuación de las fuerzas de seguridad cuando ello no obstaculice la actuación de las fuerzas de seguridad y sea realizado en un lugar público, de acceso público o privado en el que la persona que registra tenga derecho a permanecer.

También se regula como falta gravísima que las fuerzas de seguridad discriminen por razones de nacionalidad, expresión o identidad de género, origen étnico, religión, ideología, edad, sexo, orientación sexual, caracteres físicos, discapacidad o condiciones sociales, laborales o económicas (art. 65 inc. 12).

Destacamos, por último, que el interrogatorio realizado por las fuerzas de seguridad a personas imputadas por delito o contravención sin seguir las formalidades establecidas en la ley, como por ejemplo la presencia del abogado defensor (Art. 258 del CPP) es considerado una falta gravísima (Art. 65 inc. 25).

k. Aplicación supletoria de la norma procesal penal y de la ley de procedimiento administrativo

Esta regulación se encuentra en el decreto reglamentario 1568/2021, el cual establece en su art. 37

Las disposiciones del Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba y de la Ley N° 5350 se aplicarán supletoriamente al procedimiento disciplinario, en cuanto no fueren expresa o tácitamente incompatibles con la Ley N° 10.731 y la presente reglamentación.

En relación con la aplicación supletoria de normas, el Tribunal Superior de Justicia ha dicho que solo se aplican cuando la propia normativa no contempla una solución para el caso, es decir, se aplican las normas supletorias cuando exista una laguna legislativa en la norma principal (TSJ, Sala Penal, Ayerbe, S. 316, 17/09/2020). Por lo que se aplicará el Código Procesal Penal y la ley de

procedimiento administrativo al procedimiento disciplinario sólo cuando la ley 10.731 y el decreto 1568/21 no contengan la solución para el caso.

1. Principales aspectos democratizadores del nuevo sistema

Democratización	
Hacia dentro de las Fuerzas	Hacia la sociedad
Eliminación de la sanción de exoneración (Los beneficios jubilatorios son derechos adquiridos).	Sistema de control externo a las fuerzas: La investigación de faltas graves, gravísimas y pasibles de destitución no está a cargo de las fuerzas investigadas.
Eliminación de la sanción de arresto (No pueden las sanciones beneficiar en cantidad de horas a la institución. En ocasiones el arresto implicaba horas extras no pagas).	La despolicialización del organismo de control: prohibición expresa de la participación de miembros de las fuerzas de seguridad en el organismo de investigación y en el de juzgamiento.
Fortalecimiento del principio de proporcionalidad entre las conductas tipificadas como faltas y sus sanciones.	Creación de un registro externo único de sanciones (control externo sobre sanciones impuestas, motivos).
<p>Sistematización del régimen disciplinario en un único cuerpo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actualización de conductas sancionables 	Incorporación de la perspectiva de género

<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de dispersión normativa - Previsibilidad en las sanciones - Inclusión de todas las fuerzas en el mismo régimen disciplinario. 	
Ampliación del derecho de defensa.	Incorporación del concepto de violencia institucional.

III.- Comparación entre el sistema el viejo y nuevo sistema

	Sistema Ley 9.120	Nuevo Sistema de Control Disciplinario
Regulación Normativa	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 9.120 de creación del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario - Decreto 1753/03 - Decreto 25/76 (para el Servicio Penitenciario) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 10.731 de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad y el decreto reglamentario 1568/2021 - Ley 10.767 de Personal del Sistema de Control Disciplinario.
Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> - Policía de Córdoba - Fuerza Policial Antinarcostráfico - Servicio Penitenciario 	

<p>Faltas y juzgamiento</p>	<p>Leves y graves: juzga el Tribunal de Conducta y la fuerza de seguridad</p> <p>Gravísimas: investiga y juzga el tribunal de conducta.</p> <p>Todas descriptas en decretos (1753/03 y 25/76)</p>	<p>Leves y medias: juzga la fuerza de seguridad. Reguladas en decreto.</p> <p>Graves y gravísimas y pasibles de destitución: investiga y juzga el organismo externo. Reguladas en la ley</p>
<p>Sanciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apercibimiento - Arresto - Suspensión - Cesantía - Exoneración 	<p>Sistema de sanciones principales, accesorias y sustitutivas.</p> <p>Sanciones principales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apercibimiento - Suspensión - Cesantía - Destitución <p>Sanciones sustitutivas (sustituye a través de procedimiento abreviado la sanción principal) y accesorias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tratamientos terapéuticos. - Deberes especiales de conducta. - Cursos educativos. - Reparación del daño - Tareas comunitarias.

<p>Participación de las fuerzas de seguridad</p>	<p>El 75% del personal del Tribunal de Conducta pertenece a las Fuerzas de Seguridad</p>	<p>Prohibición expresa de participación de miembros de la fuerza para evitar comportamientos corporativos de las fuerzas.</p>
<p>Enfocado</p>	<p>Hacia la sanción</p>	<p>En iguales términos hacia la prevención y detección temprana de faltas con la sanción.</p>
<p>Investigación y Juzgamiento</p>	<p>Dentro del mismo organismo (Tribunal de Conducta)</p>	<p>Investigación a cargo de la Dirección General de Control e Investigación y juzgamiento a cargo del Tribunal de Conducta de las Fuerzas de Seguridad.</p>
<p>Derecho de defensa</p>	<p>La defensa es opcional</p>	<p>Defensa obligatoria en determinados casos a cargo de la Asesoría Letrada Disciplinaria</p>
<p>Transparencia y Control de Gestión</p>	<p>No existe mecanismo institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del RUF: registro único de Faltas a cargo de la DGIC - Obligación de publicar las sanciones de cesantía. - Mecanismo de Seguimiento de todo el sistema. - Informes periódicos a la Legislatura, Ministerios de

		Seguridad y Justicia y Ministerio Público.
Violencia de Género y Violencia Institucional	No está regulado específicamente.	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación de agravantes - Registro de casos de violencia Institucional.
Órgano que impone la sanción	Tribunal de Conducta (un legislador, un representante del Poder Ejecutivo y otro del MPF).	<p>Tribunal de Conducta de las Fuerzas de Seguridad (7 Integrantes)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 MPF (quien ejerce la presidencia) - 1 Ministro de Seguridad - 1 Ministro de Justicia - 3 Legisladores (dos por la mayoría y uno por la primera minoría) - 1 por la Universidad Nacional de Córdoba.
Relación con el procedimiento penal	Pese a existir una regla clara de no prejudicialidad (art. 91, Dec 1753/03), el sistema permite la suspensión del caso administrativo hasta la resolución del judicial (art. 92).	Sistema completamente independiente para lograr celeridad en la resolución administrativa de los casos. Si procede una excepción y se debe suspender el caso administrativo se exige resolución fundada.

		Impulso de la investigación administrativa independiente de la judicial.
--	--	--

IV.- A modo de conclusión, los desafíos del control disciplinario

No es un camino sencillo pensar e implementar todo un sistema de control disciplinario para las tres Fuerzas de Seguridad en la provincia sin que a la vez se den profundas modificaciones sobre las prácticas y la cultura institucional de las mismas. En este sentido, el marco normativo que venimos describiendo es apenas la primera parte de un arduo y complejo proceso.

Para la proyección de la ley 10.731 se tuvo particularmente en cuenta el proyecto de ley de Control Disciplinario de la Fuerza Policial de la Provincia de Santa Fé, el cual no llegó a ser sancionado. Sin embargo, es posible marcar tres importantes diferencias con el proceso santafesino.

En primer lugar, en Santa Fe se planteó conjuntamente el proyecto de ley de control disciplinario con un proyecto de nueva ley orgánica para la policía provincial, lo que refleja la estrechísima relación que debe existir entre organización policial y control disciplinario. En Córdoba se modificaron las leyes de la FPA (Nro. 10.220), del Servicio Penitenciario (Nro. 8231) y de la Policía (Nro. 9728) pero solo en lo atinente al régimen disciplinario y no a su estructura orgánica.

En segundo lugar, en Santa Fe se pensó el control disciplinario sólo para la policía, mientras que en Córdoba la ley 10.731 regula el régimen disciplinario de las tres fuerzas de seguridad provincial (Servicio Penitenciario, FPA y Policía), lo que da cuenta de un proyecto mucho más ambicioso.

Finalmente, y quizás lo más relevante para destacar como diferencia. El proceso político de Santa Fe derivó en la renuncia del ministro y artífice técnico de los proyectos, Marcelo Saín, lo que sin duda terminó obstaculizando hacia el futuro la posibilidad de aprobar esas dos leyes. En Córdoba, el nuevo sistema de control disciplinario se encuentra en funcionamiento.

Ha existido una dialéctica histórica entre seguridad y Derechos Humanos que se ha planteado como una antinomia irreductible. Así, cuando se quiso obtener más

seguridad se lo hizo en detrimento de los derechos humanos. De la misma manera se entendió que la realización de los derechos humanos debía realizarse en detrimento de la seguridad. El control disciplinario de las Fuerzas de Seguridad es un espacio válido para pensar que los Derechos Humanos no sólo aportan un aspecto negativo a la seguridad. Es decir, no solo funciona como un cúmulo de obligaciones negativas para el Estado a partir de la definición de todo aquello que, en nombre de la dignidad humana, no puede hacerse ni admitirse. Si bien esto es cierto, los derechos humanos también pueden aportar un conjunto de obligaciones positivas para el Estado en relación a construir un modelo de control disciplinario de las Fuerzas de Seguridad que gobierne y reduzca los casos de violencia institucional, violencia de género y corrupción. También aporta el enorme desafío de construir un régimen disciplinario que otorgue las garantías básicas a los integrantes de las fuerzas de seguridad que se encuentran bajo investigación.

El desafío está planteado.

V.- 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.
- COPPINI, Gustavo & COMPAGNUCCI, Lourdes (2021): Gestión de la Conflictividad; Córdoba, TecnoSocial, Córdoba.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2022): Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina; Oficina de la Mujer; Buenos Aires.
- CRISAFULLI, Lucas (2010): “Algunas reflexiones sobre los enfoques de la policía”; Revista Segurança Urbana e Juventude. Universidad Estadual Paulista, n. 1, vol. 3; São Paulo.
- CRISAFULLI, Lucas (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 COPPOLA, Patricia & CRISAFULLI Lucas - Directores - (2022): Sistema Penal y Derechos Humanos. Interpelaciones al poder; Editores del Sur, Buenos Aires.
- JULIANO, Mario & CRISAFULLI, Lucas (2016): “La Filosofía de la Seguridad, las políticas públicas y cierre” en JULIANO, Mario & CRISAFULLI, Lucas (2016): CÓDIGO DE CONVIVENCIA CIUDADANA COMENTADO; Editorial Lerner, Córdoba.

- FERNANDEZ, 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.
- MELOSSI, Darío (1996): Ideología y Derecho Penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación? Revista Nueva Doctrina Penal, Buenos Aires, Ed. Del Puerto.
- SIMONETTA, Juan Cruz (2020): “Seguridad y violencia institucional en el contexto de la pandemia por Covid-19” En Revista Temas Y Debates, Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Disponible en <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.507>
- SIRIMARCO, Mariana (2012): De civil a policía: Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial; Teseo, Buenos Aires.
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, Sala Penal, Ayerbe, S. 316, 17/09/2020.