

## **Algunos trazos políticos para una pronta Policía Judicial para la Provincia de Buenos Aires**

*Por Julián Axat<sup>1</sup>*

Existe un consenso bastante generalizado en distintos países en considerar a la policía como una institución necesaria para investigar con eficacia la criminalidad compleja, y que se pueda así un día castigar a sus autores en cumplimiento de la pena impuesta transcurrido un juicio justo.

Suele ocurrir que cada país, o cada provincia tiene dificultades, a veces enormes, para organizar la policía de manera que pueda cumplir adecuadamente con sus fines procesales penales constitucionales, no se sabe muy bien si a causa de la complejidad de la institución, de la falta de claridad en el Estado sobre cómo hacerlo exactamente, o incluso porque puede existir interés para que verdaderamente no funcione, en especial si los resabios del modelo policial autoritario heredado sigue teniendo vigencia, solapadamente.

Esto ocurre, generalmente, pues América Latina ha heredado modelos policiales autoritarios de los que hoy trata de salir; y en tal sentido, no hay ni existe una concepción estatal sobre la organización de la policía como auxiliar de los tribunales y de los fiscales para la investigación del crimen, o; si la hay, sus contenidos no están ni bien perfilados ni bien definidos, o lo están de tal manera que la policía es absolutamente ineficaz o se expande en formas de demagogia punitiva. Y ello ocurre porque se encuentra muchas veces en propio autogobierno policial, en convivencia con el delito del que se fondea, o bajo los resabios del viejo modelo autoritario, aún cuando quiera presentarse bajo otra fachada.

Ser consciente de que se necesita un modelo policial para un Estado de Derecho implica inmediatamente meditar sobre qué policía queremos proyectar hacia las nuevas generaciones, y sobre todo: hacia los cambios políticos y económicos que están ocurriendo en Argentina en estos últimos tiempos.

Aunque me limite en este breve análisis a algunos aspectos procesales penales, no hay que olvidar que el modelo policial se nutre de tres componentes muy difíciles de desligar entre sí, a saber: el constitucional, el administrativo y el procesal penal.

El componente constitucional es el fundamental, en tanto en cuanto nos delimita, o nos debe delimitar. La estructura básica de la organización policial es o debe ser: policía judicial, separada de la policía en función administrativa.

El componente administrativo es de gran trascendencia, especialmente en aquel orden local en el que la policía judicial aún se desdobra como la misma policía administrativa, porque debe definir las reglas de actuación claras cuando auxilia al Poder Judicial y cuando no; es decir, cuando cumple función de mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, y de golpe, cambia de rol.

Desde el punto de vista constitucional, la concepción, articulación y puesta en práctica de los contenidos de un modelo policial es responsabilidad del Estado, porque tiene atribuidas por decisión popular en una democracia las funciones de garantizar la seguridad de los ciudadanos y

---

<sup>1</sup> Defensor Penal Juvenil de La Plata. Partícipe de la creación del borrador del proyecto de Policía Judicial, elaborado por el colectivo “Convergencia”, Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires (CPM). El presente ha sido desarrollado para exponer ante el Foro Para una Seguridad Democrática, como parte del proceso de debate de este proyecto de ley de Policía Judicial para la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

la paz social por un lado, y la investigación del crimen y de su autor por otro. Para cumplir con la primera, crea la policía administrativa; para con la segunda crea los jueces y los fiscales, pero haciendo auxiliar suyos a la policía judicial, en un sentido estricto.

Las precisiones al respecto para lograrlo son importantes y nada se debe dejar al azar. En mi opinión, un modelo policial válido para la investigación del crimen debería circunscribirse a dos tipos de cuestiones de suma trascendencia, una de carácter organizativo y otra de carácter funcional. La policía en función administrativa puede constitucionalmente asumir tareas judiciales siempre que esas reglas sean claras, y se trate de determinados delitos. La policía judicial podrá asumir su tarea de auxiliar de la justicia en delitos de cierta gravedad, y en función del principio de oportunidad reglado.

La creación legislativa de una policía judicial, debe ser verdaderamente autónoma respecto a la policía administrativa u otras clases de policía, por tanto no subordinada al Poder Ejecutivo, al servicio exclusivo de la justicia penal. Tampoco con subordinación lineal a la estructura del propio Poder Judicial, en la esfera del Ministerio Público, aún cuando este último le fije –por encima- una política criminal.

La policía judicial debe ser organizada de manera que pueda cumplir perfectamente con las funciones legales, teniendo en cuenta:

1º) Jerarquía. La decisión sobre de quién depende jerárquicamente la policía judicial debe ser a favor del juez o del fiscal competente para la investigación más que a la de su superior de cúspide judicial-política. En ningún caso debe depender del Poder Ejecutivo, frente al que las normas vigentes, y, por sobre todo, su práctica, debe garantizar una verdadera autonomía funcional.

2º) Selección con Transparencia y publicidad: Los mecanismos de selección de las autoridades máximas de la policía judicial, para evitar manejos e intrusiones de otro poder, dependerán de transparentes mecanismos de designación, teniendo en cuenta la idoneidad, la periodicidad, y el control de la representación popular, por lo general dependiente del monitoreo legislativo y de organizaciones de la sociedad civil, vinculadas a organismos de DDHH. Para garantizar su independencia y autonomía funcional se debe evitar los envíos de pliegos de designación basados en la discrecionalidad política coyuntural, o la elección de candidatos desde la propia jerarquía ejecutiva y judicial. La policía judicial tendrá respecto del Poder Ejecutivo relaciones de coordinación, las que bajo ningún concepto podrán implicar dependencia funcional o subordinación operativa.

La ley que da nacimiento a una policía judicial debe regular con nitidez, y concretamente, el principio de subordinación oficial y el principio de exclusividad de la actuación de la policía judicial, de forma que, por el primero, sus miembros sólo dependan de las autoridades públicas de persecución que estén por encima de ellos, a saber, sólo del juez o sólo del Ministerio Público, o sólo de ambos, como queda dicho, incluso preferentemente sólo de uno de ellos para evitar los problemas consustanciales a tener un mando bicéfalo; mientras que por el segundo los miembros de la policía judicial sólo podrán realizar tareas que le sean propias, o las derivadas de las mismas, no siendo posible que puedan desarrollar otras, v.gr., de tipo preventivo, ni tampoco que puedan ser apartados de una actuación o investigación criminal para efectuar otras actividades de naturaleza administrativa.

3º) Responsabilidad. El miembro de la policía judicial es un funcionario público o figura equivalente. Por ello el régimen jurídico general de su actividad como tal le es plenamente aplicable, aunque esté luchando contra el crimen, o precisamente por ello. En particular, debo destacar que los actos que realicen, por acción u omisión, que no estén amparados por la legalidad vigente en cada país, deben dar lugar a responsabilidad personal. Pero ha de existir

también una responsabilidad objetiva de la Administración por los daños patrimoniales que la actuación no ajustada a derecho de la policía judicial pueda causar. Que el funcionario policial esté sujeto a responsabilidad personal disciplinaria, civil y penal, y que se haga efectiva cuando se produzca la infracción, es una garantía para acabar con la corrupción, la arbitrariedad y la impunidad de los miembros de la policía.

4º) No militarización: La Policía Judicial es una organización civil que debería desempeñarse bajo criterios de racionalidad, discernimiento y valoración de los riesgos a que estén expuestos los bienes jurídicos confiados a su protección. Actuara bajo la dependencia jerárquica del Ministerio Público Fiscal y acatará sus disposiciones; sin embargo, tal acatamiento depende de lineamiento de racionalidad, eticidad y compromiso con los DDHH.

5º) Profesionalización. El modelo policial finalmente debe sentar las bases para que la policía judicial esté totalmente profesionalizada. Esto implica garantizar tres ámbitos concretos: primero, que la policía judicial goce de una formación jurídica adecuada, particularmente a nivel de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal y Derecho Constitucional, lo que presupone un nivel cultural general mínimo, atendidos los perfiles policiales, con excepción de algunos países en lo relativo a los mandos; segundo, que disfrute de una gran formación científica, estando bien equipada técnicamente, de manera que pueda luchar eficazmente contra todo tipo de crimen, especialmente contra la gran delincuencia, uno de los fenómenos actuales más preocupantes, gozando de personal y de medios plenamente capacitados para ello, en plena colaboración con las policías de otras provincias y países, lo que requiere ineludiblemente unas dotaciones presupuestarias adecuadas para ello, y tercero, que perciba salarios dignos, quizás la principal arma en la lucha contra la corrupción, que le haga sentirse importante en su trabajo sin preocuparse por tener que buscar ingresos extras, a veces de manera tan fácil como ilegítima.

6º) Especialidad. La policía Judicial se constituirá como un cuerpo especializado de investigación criminal. De allí su separación de la función policial administrativa a la que hemos referenciado ut supra.

7) Descentralización: El modelo de Policía Judicial debe seguir pautas de descentralización operativa gradual y de acuerdo a zonas, departamentos, municipios de mayor o menor incidencia delictiva real según el tipo de delitos al que dicho modelo policial apunta. La superposición, ingerencia, control y/o absorción hacia los modelos policiales en función administrativa que actualmente cumplen roles de investigación en distintos departamentos, pueden ser una pauta a seguir, o no necesariamente.

\*\*\*

El modelo policial debe garantizar que la policía judicial puede realizar con efectividad las siguientes funciones:

1º) Con relación al autor del delito. Averiguar quién o quiénes son los responsables de los hechos criminales, actuando por iniciativa propia en cumplimiento de la ley, como respuesta a las denuncias presentadas ante ella, o por orden de la autoridad judicial o fiscal. En caso de estar legalmente permitido, siguiendo principio de proporcionalidad y excepcionalidad, deberá detener al presunto autor y ponerlo a disposición judicial (o fiscal) tras la realización de las diligencias pertinentes, básicamente el interrogatorio policial del detenido, que es el acto más delicado puesto que afecta derechos constitucionales del mismo irrenunciables, como el derecho a su integridad física y psíquica, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la defensa por abogado, y el derecho a ser informado de la acusación.

2º) Con relación al delito cometido. El modelo policial debe hacer posible que la policía judicial pueda averiguar de manera profesional, técnicamente adecuada y con pleno respeto al principio

de legalidad, las circunstancias que rodean la comisión del hecho punible, practicando los actos de investigación necesarios para ello, incluidas las llamadas diligencias de prevención o primeras actuaciones a realizar una vez cometido y descubierto el delito (protección de la víctima, recolección de pruebas y de piezas de convicción como el arma homicida, identificación del presunto autor y, en su caso, detención del mismo).

3º) Con relación a la víctima del delito. La policía judicial debe estar preparada para auxiliarle inmediatamente, lo que incluye proporcionarle rápidamente atención médica, llegado el caso. Un aspecto decisivo desde el punto de vista jurídico es sin duda obligar a la policía judicial a que instruya de sus derechos a la víctima, de manera que en la práctica sea verdaderamente eficaz la protección. Pensemos en colectivos que por diferentes razones merecen una especial tutela procesal penal, como menores desamparados, mujeres maltratadas u objeto de abusos sexuales, y comprenderemos enseguida la importancia de esta función. Todo ello sin perjuicio de otras funciones de auxilio al juez o al fiscal, que si bien son igualmente importantes y que por esto mismo deben estar garantizadas por el modelo policial, carecen ahora de mayor relevancia.

4) Con relación a la entidad y a la organización de su propia actividad, debe sopesar la subordinación como auxiliar de la justicia al principio de oportunidad investigativo, desde que debe realizar una evaluación político-operativa-estratégica sobre el despliegue institucional que invierte en la investigación delictos, adecuándose a pautas objetivas y racionales que debe explicitar para su “selección” (sería un verdadero despropósito que la policía judicial trabaje en función de hechos que de acuerdo al trazado de una política criminal resultan ser insignificantes o bien que pueden ser encausados desde otro lugar).

5) Con relación a los juicios orales: La policía Judicial debe tener formación en tema de plenarios, debido proceso y litigio estratégico. Las medidas de prueba recolectadas deben tener proyección en los juicios orales en los que la Policía debe dar cuenta, de acuerdo al sistema procesal provincial.

\*\*\*

Hasta aquí el modelo nos debe ayudar claramente a resolver el problema de la eficacia técnica de la policía judicial, pero también ha de contribuir sin flaquear un ápice a garantizar la eficacia jurídica de su actuación. En efecto, la incidencia mayor del modelo policial que va a notar la ciudadanía se va a producir en el desarrollo de la fase de investigación de cualquier proceso penal, porque el sistema de enjuiciamiento criminal tiene que fijar determinados aspectos de la actuación de la policía judicial, lo que significa que modelo policial y legislación procesal penal deben actuar coordinadamente.

La principal cuestión que se plantea, sin embargo, en el proceso penal propio de un Estado de Derecho, no es qué puede (o debe) hacer la policía judicial en la investigación del crimen, sino qué no puede (o no debe) hacer. El modelo debe, por consiguiente, fijar los límites de la investigación criminal que la policía puede llevar a cabo.

Esto nos lleva a un mundo jurídico muy particular que tiene, a su vez, un punto de partida, un contenido y unos efectos muy determinados, nada claros en la práctica latinoamericana si hacemos caso de los informes nacionales.

Llamo ahora la atención sobre el hecho de que a lo que me refiero es a toda una constelación de actos procesales practicados por la policía en función de órgano auxiliar de la justicia penal de los que depende el éxito, no de la investigación criminal en curso, sino del propio proceso penal. Ello, porque la policía judicial debe saber indubitadamente cuándo puede actuar y cuándo no (prueba prohibida); cuándo puede detener y cuándo no (detención ilegal conllevará a un habeas corpus); cómo debe investigar (prueba inútil); qué enfoque táctico debe dar a su actuación frente

a la macrodelincuencia organizada; y cuáles son los límites de su actuación frente a determinados actos garantizados muy importantes (escuchas telefónicas, injerencias corporales, entradas y registros en moradas ajenas, interrogatorio de sospechosos e inculpados, etc.).

El más mínimo error o la más pequeña vulneración de la norma en estas cuestiones, además de la frustración de la investigación y del proceso penal (posible sentencia de condena), implicarían sobre todo, y en definitiva, el fracaso más rotundo del Estado de Derecho. El Estado de Derecho no permite que en la investigación del crimen valga todo, ni que se le haga trampa al imputado. El juego procesal debe ser limpio y resguardar derechos y garantías. Por ello en su actuación la policía judicial debe vigilar estrechamente, en la fase de investigación del crimen, no sólo que las garantías procesales se cumplen y que los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, sobre todo los del imputado, se respeten, sino que también y ante todo, debe cumplirlas y respetarlos ella misma.

Esto significa, en definitiva, que el Estado no puede reaccionar contra el delito igualándose al imputado de un delito de acción pública, incluso actuando tan bárbaramente como él, sino mediante un juicio debido, ordenado, objetivo, imparcial y justo. Tal es la proyección del principio de derechos humanos en la actuación policial investigativa.

Pero es cierto que en ocasiones es difícil contener los límites de la reacción contra el delito organizado, de ahí la existencia de tres disposiciones claves que protegen a los particulares frente a aquellos Poderes, que constituyen, a su vez, límites concretos ciertos de la actuación de la policía judicial:

1º) La tajante prohibición de la tortura. Medio históricamente utilizado en Argentina para obtener la infalible confesión del imputado.

2º) El establecimiento de dos reglas probatorias significativas. La libre apreciación de la prueba, y la presunción de inocencia, por medio de las cuales las pruebas se valoran con arreglo a criterios racionales y de sana crítica, presumiendo a todo imputado inocente hasta que se demuestre su culpabilidad. El modelo policial debe incidir especialmente en este aspecto, que se traduce en propiciar una formación jurídica excelente a los miembros de la policía judicial, incluidos cursos de reciclaje periódicos, sobre todo de explicación de la Jurisprudencia sobre derechos y garantías.

\*\*\*

El contenido de la actuación de la policía es muy amplio, pues tiene que ver con la aplicación de normas procesales penales, complementadas con una adecuada técnica policial, en la investigación del delito, cualquier delito, lo que significa un abanico de posibilidades de por sí ya bastante extenso, frente a su posible autor, cualquier autor, lo que nos lleva todavía más allá. Me limitaré por ello a lo que considero el aspecto esencial, a saber, los límites probatorios de la actuación policial o, lo que es lo mismo, la llamada prueba prohibida o ilícita.

El ejercicio de la coacción estatal en el proceso penal, necesario como es lógico para la persecución del delito y enjuiciamiento del imputado, atenta, aunque con justificación por ello mismo, contra determinados derechos fundamentales muy importantes de los particulares.

Así, por ejemplo, la detención y la prisión preventiva van contra el derecho de libertad; las medidas de aseguramiento de objetos o prestación de fianzas, van contra el derecho de propiedad; el registro domiciliario, vulnera el derecho a la inviolabilidad de domicilio; la grabación de comunicaciones, lesiona el derecho al secreto de las mismas, etc.

\*\*\*

Estas relaciones entre el Derecho Procesal Penal y el Derecho Constitucional tienen, desde otro punto de vista, una conexión ideológica evidente, puesto que el proceso penal acoge siempre en su seno las condiciones políticas de la sociedad en que se ha de desarrollar, lo que significa que nuestro proceso penal es el espejo en el que se miran los preceptos constitucionales, reflejando la verdadera naturaleza del régimen político imperante.

Aunque tales injerencias en los derechos fundamentales aparezcan justificadas, y las leyes de la provincia de Buenos Aires las rodeen de las máximas garantías (fundamentalmente intervención y aprobación del juez), los sistemas que escogen la jurisdicción constitucional difusa suelen permitir que los jueces puedan controlar las vulneraciones de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución.

Por eso cualquier trasgresión en la actuación policial con ocasión de la investigación de un delito, que afecte a un derecho fundamental del imputado y que no se haya realizado de conformidad con las disposiciones de la Constitución y del Código Procesal Penal correspondientes (en general y sin matices: autorización judicial y proporcionalidad), conlleva comúnmente la nulidad de la práctica de la prueba en sí y del resultado probatorio obtenido, lo que puede implicar, a su vez, la ausencia total de prueba en la causa y, por tanto, la puesta en libertad obligada del posible sospechoso (aún cuando la sospecha es de entidad, cuando tal sospecha proviene de esa única fuente viciada)

\*\*\*

Finalmente, los efectos son también trascendentales, pero no desde una perspectiva del posible éxito de la investigación, no me refiero a eso, sino desde la del valor de lo actuado.

Aquí un modelo de policía judicial en un estado de derecho debe entender que las diligencias ejecutadas durante la fase de investigación nunca deben ser actos de prueba, pues no tienden a formar la convicción del órgano jurisdiccional para absolver o condenar a una persona, sino que son actos de investigación, cuyas únicas finalidades son meritar si procede abrir el juicio oral contra determinada persona, por existir resultados que funden en mayor o menor grado la participación del imputado en los hechos criminales (función preparatoria del juicio), o no, decretándose en este caso el sobreseimiento o archivo de la causa.

Ello exige que el acto de investigación, para que alcance la naturaleza de prueba, se ha de practicar en el debate o juicio oral, con cumplimiento expreso de todos los principios que rigen en él, particularmente los de contradicción e inmediación, salvo que por causas independientes a la voluntad de las partes algún o algunos actos de investigación no puedan ser reproducidos en el juicio oral. En estos supuestos se debe llegar a la adquisición del carácter de prueba mediante su lectura contradictoria en el juicio oral.

Por las razones brevemente expuestas, concluyo reafirmando de manera muy tenaz en la necesidad de afrontar un verdadero modelo policial válido para una investigación eficaz del crimen y, por tanto, que sea adecuado a nuestra constitución y al proceso de democratización que transitamos.

Ese modelo también exige leyes separación del Ministerio Público en distintos roles, defensa y fiscalía, desde que la policía judicial aporta elementos de cargo para un plenario en igualdad de armas; lo cual implica brindar cierta apoyatura al rol defensorista durante la primer etapa, aún cuando la misma sea de preponderancia más débil en dicha instancia.

El funcionamiento correcto de una policía judicial dependerá de que sea verdaderamente autónoma respecto a los demás Poderes del Estado (incluso de la propia estructura político burocrático judicial-Procuraduría o Corte); un presupuesto equilibrado que favorezca su formación cultural, jurídica y técnica, así como las dotaciones personales y materiales

necesarias, garantizando, por supuesto, salarios dignos y, finalmente, una toma de conciencia por parte de todos los ciudadanos de la provincia.

Marzo de 2012