

Ley de seguridad pública y ciudadana

Principales modificaciones

Daniel H. Garay¹

SUMARIO: I.- Introducción; II.- Principales reformas establecidas en la Ley N° 9235; III- Policía Barrial.; IV. Reflexiones finales; V.- Bibliografía consultada

RESUMEN: En primer lugar, expondré como las distintas políticas de seguridad implementadas en la provincia de Córdoba -y consecuentemente las formas en las que la (in) seguridad fue abordada- tuvieron estrecho vínculo con el paradigma o enfoque de seguridad imperante en la época. Para ello, partiré de la Ley de Seguridad Pública sancionada en el año 2005, donde imperaba una concepción basada en políticas de tolerancia cero, caracterizada por el monopolio de las instituciones de seguridad respecto de toda actuación que estuviera vinculada con seguridad, hasta la actualidad, donde impera -al menos desde lo teórico- la concepción comunitaria, incorporando la participación ciudadana como imprescindible en el desarrollo de estas políticas.

Finalmente haré un breve análisis de la Policía Barrial, creada bajo los principios rectores del enfoque comunitario y cuyo modelo se pretende implementar en todo el sistema policial cordobés.

PALABRAS CLAVE: Seguridad - Ley de Seguridad Pública y Ciudadana de Córdoba - Policía Barrial.

¹ Abogado egresado de la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomado en Derecho Penal y Procesal Penal por el Centro de Estudios Avanzado en Derecho (CEADe) Córdoba. Técnico Superior en Seguridad Pública. Correo electrónico: abg.garaydaniel@gmail.com

I.- Introducción

La seguridad es un concepto con demasiados significados, por lo general cambiante según el contexto sociohistórico y económico donde se lo analice. El mismo ha mutado -en la mayoría de los casos- desde la concepción que consideraba a la seguridad como monopolio exclusivo del Estado -seguridad pública-, hasta entender la misma desde una perspectiva holística e integral -seguridad ciudadana o humana, según el caso-, contemplando factores multicausales para pensar no sólo su abordaje, sino también en los actores involucrados en dicho proceso. La provincia de Córdoba no fue ajena a esta evolución.

En Argentina, durante los años noventa se comenzó a dilucidar el aumento exacerbado en los índices delictuales y consecuentemente el temor a ser víctima de la delincuencia. Las respuestas a este flagelo durante mucho tiempo vinieron desde modelos rígidos que entendían la seguridad como algo que solo podía ser tratado por el Estado a través de sus fuerzas de seguridad, por lo general bajo tres supuestos fundamentales; el patrullaje y controles preventivos, las respuestas rápidas a los llamados de la población, y la investigación posterior al hecho. No se daba lugar a que la población pudiera participar en estrategias vinculadas con la seguridad, y si lo hacía, era solo de manera secundaria e intrascendente.

Las políticas que se pusieron en práctica en la provincia de Córdoba no fueron muy distantes de las aplicadas en el país -y en gran parte de Latinoamérica-, caracterizándose por brindar respuestas tradicionales, bajo una concepción restringida de la seguridad, enfocada y orientada a mantener el orden público y político del Estado, dirigiendo sus acciones, por lo general, al control y tratamiento del delito callejero.

En ese contexto, 04 de mayo del año 2005 la Legislatura cordobesa sancionó la primer ley destinada exclusivamente a regular la seguridad pública², bajo el título de “Ley de Seguridad Publica de la Provincia de Córdoba”, con el número 9235³.

² En materia de seguridad privada, la primer ley fue sancionada en el año 2000, con el N° 8908. A posterior sufrió dos reformas, la derogada Ley 9236 y la actual Ley N° 10.571 “Régimen de los prestadores de seguridad privada”.

³ La ley se componía de tres partes. La primera de ellas sentaba las bases del Sistema de Seguridad pública en la provincia, la segunda disponía las bases de funcionamiento y organización de la Policía de Córdoba, y la tercera hacía lo propio con el Servicio Penitenciario.

La misma definía una concepción de seguridad restringida, avalando como único actor legítimo para el abordaje de la misma al Estado, a través de la policía.

Se concebía a la seguridad como potestad estatal exclusiva, los actores que tenían centralidad y protagonismo eran las fuerzas de seguridad, mientras que los demás organismos gubernamentales y la ciudadanía solo tenían una función auxiliar y subordinada, pero nunca principal.

El Estado era el encargado de garantizar la paz y tranquilidad pública. La ley otorgaba el marco para la implementación de políticas preventistas, inspiradas en las ideas del modelo de tolerancia cero⁴, por ende, las actuaciones policiales eran de índole tradicional (patrullajes preventivos, paradas fijas, operativos de control, ocupaciones territoriales, entendiendo eficacia como sinónimo de cantidades significativas de detenidos, etc.).

Con el pasar de los años, el resultado del sistema no se mostraba auspicioso: no disminuían los hechos delictivos, aumentaba el presupuesto en seguridad (que no era proporcional a la merma del temor a la inseguridad de la ciudadanía) y había un alejamiento cada vez más marcado entre la policía y la ciudadanía.

Pese a la preminencia de este modelo rígido, la concepción sobre la seguridad fue cambiando paulatinamente de sentido y alcance, aproximándose cada vez más a lo integral y holístico.

Mientras en la provincia -y resto del país- sucedía esto, a nivel internacional ya se venía implementando otro tipo de medidas en materia de seguridad, pasando de una gestión punitiva de las conflictividades sociales hacia estrategias con eje en la convivencia ciudadana y la inclusión social, priorizando la participación de todos los sectores en el diseño de este tipo de programas.

Es decir, ya era de aplicación el enfoque comunitario⁵, reflejado en la policía comunitaria o de proximidad. Se trata de una policía que prioriza la función social,

⁴ En el año 2004, el entonces gobernador José Manuel de la Sota, la Fundación Axel Blumberg, y el Institute Manhattan celebraron un acuerdo en el que acordaron la implementación de políticas de Tolerancia Cero, tomando como modelo las ideas llevadas a cabo por el alcalde Giuliani en la ciudad de Nueva York. Este enfoque policial, también conocido como enfoque basado en el orden, parte de la idea en la que, si la Policía quiere ser eficaz en la lucha contra la delincuencia, tiene que actuar de manera muy estricta ante cualquier conducta que moleste o intimide a la población en los espacios públicos, por más insignificante que sea.

⁵ Este modelo policial surgió en el Siglo XIX, en Inglaterra, cuando Sir Robert Peel creó la Policía Metropolitana de Londres en 1829. Este enfoque considera que los policías forman

reconociendo que la seguridad no es asunto exclusivo del Estado, sino que debe ser coproducida con la ciudadanía. Se busca generar un vínculo más cercano y próximo entre ciudadanos y policías, llegando a un punto de equilibrio donde ciudadano y autoridad, detecten los riesgos, los analicen y neutralicen.

Por suerte, la provincia de Córdoba tampoco fue ajena a estos cambios. La puja por la transformación hacia el nuevo paradigma de seguridad se dio a partir de una serie de sucesos⁶ que determinaron la necesidad de incorporar a la ciudadanía como participe necesario en el diseño e implementación de políticas vinculadas con la seguridad. Esto haría cambiar el enfoque de las acciones a implementar, dejando de dirigirse a la confrontación, para pasar a mitigar efectos de la exclusión social y la falta de oportunidades.

El gobierno dispuso un conjunto de cambios tanto desde el punto de vista institucional como estructural y organizacional. Estas modificaciones se realizaron con la finalidad de imponer nuevas reglas y pautas de acción en materia de seguridad, mutando de un sistema público a uno abarcativo de lo público y ciudadano.

En consonancia con estos cambios, se inicia un proceso de revisión y modificación de políticas represivas. Este proceso deriva, en primer lugar, en la presentación de un nuevo proyecto gestado en el “Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito”, en el año 2015.

En segundo lugar, el Ministerio de Gobierno, aprueba la Resolución N°674/16⁷, en la que, a través de numerosos Anexos y protocolos, se crea y regula la actuación, organización y funcionamiento de la nueva Policía Barrial. Se crea el “Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes”. Dicho proyecto se diseñó a imagen y semejanza del modelo policial de proximidad, que actúa bajo el sistema de espacios geográficos reducidos -cuadrantes-, propiciando el acompañamiento y participación del ciudadano,

parte de la sociedad, y que tienen que ser ciudadanos que estén al servicio de la comunidad a la cual pertenecen. Además, considera que los agentes no pueden hacer solos todo el trabajo, porque para tener éxito, necesariamente tienen que contar con la comunidad. Estos son los ojos y oídos de la policía. Esta necesidad de acercar la Policía al público pretendía incrementar no solo su eficacia sino también su legitimación.

⁶ Derivados en su mayoría, de los problemas que traía aparejado la implementación del modelo de tolerancia cero, por lo general, a causa de la confrontación con sectores populares.

⁷ Firmada por el Ministro Juan Carlos Massei.

creando los Consejos Barriales⁸, que reemplazan a las olvidadas Juntas de Participación fundadas por la Ley 9235.

Finalmente, y continuando con la puesta en marcha de políticas que tuvieran como eje el respeto por los derechos humanos y la participación ciudadana, se produce la reforma más significativa que tuvo la Ley N° 9235. Esto se dio con la sanción de la Ley N°10.437, sancionada el 29 de marzo del año 2017, fundando un nuevo Sistema, que ya no es abarcativo exclusivamente de la “Seguridad Pública”, sino que ahora incorpora lo ciudadano: “Ley de Seguridad Pública y Ciudadana”.

La nueva legislación reconoce como condición necesaria para promover la convivencia social, que la ciudadanía participe en el desarrollo de estrategias relacionadas con la seguridad. Además, da reconocimiento legal a la figura, que ya estaba en marcha, de la policía barrial.

El cambio fundamental consistió en la inclusión de la seguridad ciudadana como complementaria a la seguridad pública. Esta última, sostiene como objetivo preservar la integridad y derechos de las personas tratando de lograr la paz pública, siendo el Estado el organismo exclusivo a su cargo. En cambio, la seguridad ciudadana persigue la promoción de la convivencia de la ciudadanía, garantizando la integridad, asegurando para ello la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas de seguridad provincial.

Entonces, para este modelo la seguridad ya no es responsabilidad exclusiva del Estado, sino que la participación comunitaria es necesaria y eficaz para la prevención del delito y la buena convivencia.

II.- Principales reformas establecidas en la Ley N° 10437

Frente a numerosas confusiones al respecto, resulta conveniente aclarar que la ley que regula el sistema de seguridad en la provincia de Córdoba sigue siendo la N° 9235. Lo que hizo la Ley N° 10437 fue introducir una serie de modificaciones en la redacción original, pero no la derogó, razón por la cual es incorrecto decir que “la ley de seguridad pública y ciudadana es la 10437”.

⁸ Los Consejos Barriales son espacios de participación ciudadana que están destinados al análisis de los conflictos vinculados con la seguridad del barrio y a la promoción y propuesta de soluciones para resolverlos. Están coordinados por un promotor que actúa de mediador entre los vecinos y el Gobierno. La Policía Barrial, por su parte, tiene como objetivos la prevención y el reconocimiento de espacios conflictivos mediante el trabajo y diálogo continuo con los vecinos.

Desde su sanción en el año 2005, y en lo que respecta al sistema de seguridad e institución policial, la Ley 9235 fue modificada por⁹:

- Ley 9728
- Ley 10.000
- Ley 10.200
- Ley 10.326
- Ley 10.437
- Ley 10.732

Algunas de estas leyes estuvieron destinadas a modificar únicamente la organización interna de la institución policial, otras a modificar el sistema en su conjunto.

a. Ley 9728¹⁰ - “Personal Policial de la Provincia de Córdoba”

Este cuerpo normativo regula de manera específica la organización interna, estructura y funcionamiento de la institución policial.

Razón por la cual, las modificaciones incorporadas solo estuvieron dirigidas a dicho organismo: a) El organigrama; b) Recursos humanos asignados a la Policía; c) Escala jerárquica; d) Personal civil; e) Atribuciones del Jefe de Policía; f) Requisitos para ser Subjefe de Policía; g) Direcciones Generales; Subdirección general.

Ninguna de ellas estuvo vinculada con el tema de análisis, por lo que no será desarrollada en el presente.

b. Ley 10.00011 – “Modificaciones a la Ley 9235”

Se trató de una ley de 3 artículos, cuyas modificaciones -dos- también tuvieron como único destinatario a la policía. Una vez más se reformó el organigrama interno (Art. 1), y se cambió el nombre de la “Dirección General de Formación Profesional” por el de “Dirección General de Recursos Humanos” (art. 2).

⁹ El listado es confeccionado por orden cronológico.

¹⁰ Sancionada el 29 de diciembre de 2009, publicada en el Boletín Oficial el 12 de enero de 2010.

¹¹ Sancionada el 26 de Octubre de 2011, publicada en el Boletín Oficial el 5 de Diciembre de 2011.

c. Ley 10.20012 - “Creación de la Fuerza Policial Antinarcostráfico”¹³

A través de la misma se introducen dos modificaciones; una vinculada con el sistema de seguridad en general, y una relacionada con la estructura policial.

Vinculado al sistema, hasta ese momento solo existían dos fuerzas de seguridad provinciales, la Policía y el Servicio Penitenciario. Con la sanción de la ley se crea una nueva fuerza de seguridad, que también pasa a formar parte del sistema: la Fuerza Policial Antinarcostráfico. Por esta razón, el artículo 1 in fine de la actual Ley 9235 establece que *La Fuerza Policial Antinarcostráfico se rige según las disposiciones de la Ley N° 10200*.

En lo que respecta al ámbito policial, existía dentro de la estructura institucional una Dirección General llamada “Lucha contra el Narcotráfico” (conocida como Drogas Peligrosas). La ley de análisis trajo aparejada la supresión de esta dependencia, la que fue reemplazada por la Fuerza Policial Antinarcostráfico. A diferencia de lo que ocurría con la Dirección General, la F.P.A. no pertenece a la organización policial, sino que es subordinada del Fiscal General de la Provincia (autoridad máxima del Ministerio Público Fiscal).

Actualmente, la Fuerza analizada es parte integrante del Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana, conforme art. 4 de la Ley 9235 modificado por el Art. 16 Ley N° 10.200. Como se mencionó, no se encontraba comprendida en el régimen originario, debido a que fue creada en el año 2014 (9 años después de la sanción de la ley de seguridad pública en el año 2005).

En relación a este punto, considero que hubiese sido una buena técnica legislativa incorporar las bases de funcionamiento de esta fuerza dentro del mismo cuerpo de la Ley 9235 -de la misma forma que se lo hizo con la Policía y el Servicio

¹² Sancionada el 9 de Abril de 2014, publicada en el Boletín Oficial el 5 de Mayo de 2014.

¹³ A partir del año 2012 la provincia de Córdoba adhiere a la Ley N° 26.052 de Desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes, asumiendo facultades para realización de actos de prevención, disuasión, conjuración, e investigación de los delitos vinculados con drogas ilegales a escala menor. A raíz de esta adhesión y de la crisis institucional y política desatada por el denominado “narcoescándalo” en el año 2013, el gobierno provincial decide crear una nueva policía de seguridad en su territorio, la Fuerza Policial Antinarcostráfico. Su tarea, en concordancia con la Ley de desfederalización, se concentra exclusivamente en la persecución del narcotráfico a escala menor, tipificados en el art. 34 de la ley de estupefacientes.

Penitenciario-, para encontrar en un solo texto legal los ejes centrales de las tres fuerzas de seguridad.

Pero como ello no sucedió, en la Ley 9235 encontramos la estructura general de la Policía y Servicio Penitenciario, mientras que para analizar lo propio de la Fuerza Policial Antinarco tráfico, debemos remitirnos a la Ley 10.200.

d. Ley 10.32614 – “Código de Convivencia de la Provincia de Córdoba”¹⁵

Se trata de un gran hito en cuanto a política criminal se refiere, y dada la complejidad de su tratamiento no será abordado en el presente.

En lo que concierne al tema expuesto, hasta la entrada en vigencia de este nuevo código el juzgamiento de las contravenciones correspondía a la Policía de la Provincia de Córdoba¹⁶, circunstancia que tenía su correlato con el art. 22 de la ley 9235, donde al regular la función de la Policía de Córdoba, se establecía que consistía en la “...*prevención y juzgamiento de las contravenciones...*”¹⁷.

Luego de la entrada en vigencia del Código de Convivencia, ya no corresponde a la institución policial el juzgamiento de faltas o contravenciones, sino que es potestad del Ministerio Público Fiscal o del Poder Judicial, según sea el tipo de sanción que corresponda. (Art. 119 y 136, Ley 10.326¹⁸).

¹⁴ Sancionada el 2 de diciembre de 2015, publicada en el Boletín Oficial el 28 de marzo de 2016.

¹⁵ Vino a reemplazar al Código de Faltas que regía en la provincia, señalado como arbitrario y discriminatorio. El Código de Convivencia Ciudadana llega para afianzar el respeto a los derechos humanos y garantías constitucionales. Se configura como una nueva versión del derecho contravencional provincial, en el que se reconocen algunos derechos constitucionales básicos que no encontraban operatividad desde la sanción del antiguo Código de Faltas.

¹⁶ Art. 114 Ley N° 8431: “*Para conocer y juzgar las faltas cometidas en el territorio de la Provincia, serán competentes: 1) Para la instrucción y juzgamiento administrativo de las faltas previstas en los Títulos I, II y IV del Libro II de este Código, las autoridades de la Policía de la Provincia a cargo de Divisiones, Comisarías o Subcomisarías, Seccionales o de Distrito, con grado no inferior al de Comisario en Capital y al de Subcomisario en el Interior, correspondiente al lugar donde se cometiera la infracción*”.

¹⁷ El Código de Faltas fue sancionado en el año 1994, razón por la cual la ley de seguridad pública (año 2005) reguló aquello que se venía implementando desde tiempo atrás.

¹⁸ Art. 119 Ley N° 10.326: “*Autoridad competente. Para conocer y juzgar las infracciones cometidas en el territorio de la Provincia de Córdoba son competentes: a) Para el juzgamiento de las infracciones (...) los ayudantes fiscales -que no cuenten con competencia material específica- y -donde no los hubiere- los Jueces de Paz Legos (...), y b) Para entender en la revisión judicial los jueces de faltas y -donde no los hubiere- los jueces de*

A pesar de ello, por un error de técnica legislativa se omitió hacer referencia expresa a la modificación que esta circunstancia traía aparejado sobre el mencionado artículo 22. Por este motivo, al remitimos al texto actualizado de dicho artículo, observamos que sigue refiriéndose al “juzgamiento” de las contravenciones como una de las funciones a desempeñar por la institución policial.

Resulta evidente la contradicción entre ambas normas, algo que haría perder coherencia y unidad a lo que ha sido pensado como un todo orgánico, es por ello que nos encontramos en presencia de una modificación/derogación tacita¹⁹ del artículo en cuestión, el que quedaría redactado de la misma manera, pero suprimiendo la palabra “juzgamiento”, ya que ello no corresponde a la institución policial.

e. Ley 10.437 – “Modificación de la ley sobre Seguridad Pública y Ciudadana Provincial”

Sin lugar a dudas se trata de la transformación más importante que tuvo la ley originaria, ya que importó la metamorfosis legal de un paradigma al otro. Por un lado, las modificaciones estuvieron vinculadas con el sistema de seguridad, y por el otro, con la estructura interna policial.

En relación al sistema, se reformaron los primeros catorce artículos (objeto de la ley, objetivos, integrantes del sistema, autoridad de aplicación, nombre del plan de acción, etc.), dando un giro de 360 grados a la concepción de seguridad imperante hasta el momento.

Vinculado a la policía, se creó la Dirección General de Control de Conducta Policial, como organismo destinado al control interno de la función y actuación policial.

control o en su defecto los jueces letrados más próximos al lugar del hecho”. Art. 136 “Cuando la tipicidad de la infracción que se le imputa, las condiciones personales del infractor o la gravedad del hecho cometido hagan presumir que la sanción aplicable será de arresto, la autoridad de juzgamiento elevará de inmediato las actuaciones al juez competente conforme lo dispuesto en el inciso b) del artículo 119 de este Código, poniendo el infractor a disposición de este si aún permaneciere detenido.”

¹⁹ La derogación tacita se da cuando la nueva norma contiene disposiciones contrarias o regula de modo completo la materia tratada en la anterior. La derogación es tácita, porque la nueva ley es incompatible, en todo o en parte, con la antigua.

Respecto a la estructura de la ley, se mantuvo la originaria, vale decir, compuesta de tres partes. Dentro cada parte se desarrolla un tema, institución o paradigma específico. La primera está destinada a regular y establecer el Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana. La segunda desarrolla lo relativo a la organización y funcionamiento de Policía de la provincia, mientras que la tercera hace lo propio con el Servicio Penitenciario.

En relación a las modificaciones sobre la redacción original -ligadas al sistema y a la institución policial- observamos las siguientes:

- 1) Título de la Parte I y Objeto de la ley: Como era de esperar, producto de la nueva concepción se modificó la nomenclatura del sistema, pasando de llamarse “Sistema Provincial de Seguridad Pública”, a “Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana”. En igual sentido, el objeto de la redacción original era regular el “Sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Córdoba”; actualmente es regular el “Sistema de Seguridad Pública y Ciudadana de la Provincia de Córdoba”. Desde el comienzo ya empezamos a avizorar la adopción de un nuevo enfoque de seguridad, evolucionando del sistema público al ciudadano.
- 2) Constitución e implementación de un Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito (art. 1, 7, 8 y 9): En pocas palabras, se trata del programa de trabajo a implementar para cumplimentar con los objetivos de la ley. En la redacción originaria tenía el nombre de “Plan Estratégico Provincial”. La modificación no solo introduce un cambio en la denominación, sino en el contenido. El nuevo artículo 8° establece una manera integral y multidisciplinaria de atender la problemática de la seguridad con eje en la prevención, e incluye la participación ciudadana para la promoción del desarrollo humano. Dentro de los objetivos del Plan Integral, en el nuevo artículo 9°, se pueden resaltar como conceptos claves la prevención, la participación ciudadana, el compromiso social, las estrategias sociales, educativas, culturales, de salud y de infraestructura urbana. Así mismo, queda definida la nueva política en relación a las funciones a desarrollar por parte de la (nueva) Policía Barrial, que ya se había puesto en marcha anteriormente; “Determinar la gestión territorial por cuadrantes, espacios geográficos en los que se desarrollará el Plan (...) Impulsar la implementación de un modelo de policía de proximidad en la institución policial de la Provincia (...)”.

3) Incorporación del término Seguridad Ciudadana (Art. 2): En la redacción originaria solo aparecía la denominación seguridad pública, determinando cuál era su objeto y a cargo de quien estaba. Si bien en la nueva normativa se incorpora el término seguridad ciudadana, no se fija una definición específica, sino que se establece cuál es la finalidad de la misma, consistiendo en “*promover la convivencia de la ciudadanía garantizando la integridad, el legítimo disfrute y posesión de sus bienes y el efectivo ejercicio de sus derechos y libertades, asegurando la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas de seguridad provincial.*”. La comunidad debe involucrarse y debe articular con la policía las herramientas encaminadas a prevenir, contener y encauzar las conductas antirreglamentarias, y acotar y reducir los daños que estas ocasionan. La policía es una herramienta de la propia comunidad y por lo tanto no pueden estar separadas o aisladas.

4) Objetivos del sistema (art. 3): El texto originario solo contemplaba seis²⁰, actualmente son diez. Los objetivos iniciales se mantienen, solo que ahora se encuentran redactados de manera más armoniosa y agrupados en cinco ítems: Inc. a, b, c, d, i.

A ellos, la ley 10.437 agregó: la promoción de la participación ciudadana en políticas de seguridad (inc. e); el fomento a la participación de gobiernos locales (inc. f); y el control sobre la prestación de los servicios de seguridad privada (inc. j).

La Ley N° 10.732 (de tratamiento posterior) agrega dos objetivos adicionales, vinculados con las Fuerzas de Seguridad: vinculado con los procesos de democratización, modernización y profesionalización (inc. g), y el establecimiento de mecanismos de control de dichas fuerzas (inc. h)

5) Integrantes del sistema (art. 4): el precepto original -año 2005- solo contemplaba a la Policía y Servicio Penitenciario, mientras que la

²⁰ 1. Mantener el orden y la tranquilidad pública en todo el territorio de la Provincia de Córdoba; 2. Proteger la integridad física de las personas, así como sus derechos y bienes; 3. Promover y coordinar los programas de disuasión y prevención de contravenciones y delitos; 4. Establecer los mecanismos de coordinación y colaboración para la investigación, persecución y conjuración temprana de contravenciones y delitos, así como para el intercambio de información delictiva en los términos de esta Ley; 5. Dirigir y coordinar los organismos de ejecución de pena, a los fines de lograr la reinserción social del condenado, en cumplimiento de la legislación vigente, y 6. Señalar los mecanismos de coordinación entre las diversas autoridades para apoyo y auxilio a la población en casos de siniestros o desastres, conforme a los ordenamientos legales vigentes en la materia.

Fuerza Policial Antinarcostráfico fue incorporada desde su creaci3n en el a1o 2014. Con la reforma, se divide a los integrantes en dos:

Por un lado, est1n quienes definen las estrategias y toman las decisiones, “los responsables en la planificaci3n, organizaci3n y ejecuci3n de pol3ticas de seguridad”.

Por el otro lado, las “Fuerzas de Seguridad P1blica y Ciudadana” integrados por la Polici1, Fuerza Policial Antinarcostráfico y Servicio Penitenciario.

- 6) Asociado a los auxiliares (art. 5), se suprime de la redacci3n original a “Las Juntas de Participaci3n Ciudadana para la Prevenci3n Integral”, debido a que son trascendentales para el nuevo modelo. Estas mutan a lo que actualmente lleva el nombre de “Consejos Barriales de Prevenci3n y Convivencia”, pasando a ser integrantes principales y necesarios del sistema.

En relaci3n a estos dos 1ltimos puntos, me permito hacer dos comentarios. En primer lugar, y teniendo en cuenta que se habla de “auxiliares” hubiese sido conveniente darles el nombre de “titulares” o “principales” a los mencionados en el art. 4, porque en definitiva todos conforman el sistema, unos lo hacen en calidad de imprescindibles, y otros en calidad de prescindibles pero necesarios (los auxiliares).

Por otro lado, llama la atenci3n que uno de los objetivos del sistema sea el “...apoyo y auxilio a la poblaci3n en casos de siniestros o desastres, conforme a la integralidad del sistema”, se incluya a las instituciones encargadas de actuar frente a estas eventualidades -siniestros o desastres- como miembros auxiliares, y no como integrantes -o principales-. Lo mismo sucede en el caso de los servicios de seguridad privada. En definitiva, miembros que tienen que cumplir con los objetivos fundamentales de la ley son considerados como auxiliares y no como integrantes.

- 7) Regulaci3n de la Polici1 Barrial (art. 10): La reforma da cuerpo legal al modelo de polici1 de proximidad que ya se venía implementando desde el a1o 2016 (creada mediante la Resoluci3n N°674/16). El art3culo 10 hace referencia a que la Polici1 Barrial actuar1 seg1n protocolos de trabajo espec3ficos, siendo estos protocolos los contenidos en la resoluci3n ministerial que fund3 la nueva polici1.
- 8) Creaci3n de los Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevenci3n y Convivencia: Estos vienen a reemplazar a las casi desintegradas “Juntas de Participaci3n Ciudadana para la Prevenci3n

Integral”, y tienen la finalidad de atender las específicas problemáticas locales o regionales en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito, debiendo actuar como ámbitos de encuentro y labor comunitarios, donde se fijen las prioridades de los barrios que integran el ámbito territorial que corresponda y se desarrollen los programas, proyectos y actividades que garanticen el cumplimiento de la finalidad y los objetivos del Plan.

- 9) Creación de la Dirección General de Control de Conducta Policial (art. 25, 41 y 42): Se trata de una modificación policial interna. Esta dirección tiene a su cargo el control interno²¹ de la función policial. Desempeña tareas de prevención e investigación de actos delictivos y hechos cometidos por el personal policial que comprometan -o puedan comprometer- el decoro de la institución. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las Direcciones Generales (que dependen del Subjefe de Policía y están a cargo de un Comisario General en actividad), la de Control de Conducta Policial depende directamente del Jefe de Policía, no integra el Estado Mayor Policial y está a cargo de un Oficial Superior (que puede o no ser Comisario General).
- 10) Creación del Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana y la incorporación de más cuadros técnicos a las áreas de gobierno (Art. 6): Con su creación, se busca dar una mayor participación a las instituciones relacionadas a la investigación y el estudio de la seguridad, para mejorar la calidad de las estadísticas, diagnósticos, y demás herramientas necesarias para la toma de decisiones. Uno encuentra, como cambio fundamental no la política en sí, que claramente con una policía de proximidad busca acercarse al vecino, sino más bien, a la incorporación de los centros de estudios y profesionales en la temática como aspecto central de estas políticas (Mazzalay & Soda: 2019).

f. Ley 10.73222 - “Modificaciones a la Ley 9235, de Seguridad Pública para la Provincia de Córdoba”

Se trata de una ley de cinco artículos que modifica el sistema de seguridad en relación al control de las fuerzas de seguridad.

²¹ El control externo de la función y actuación policial está regulado en la Ley N° 10.731, referente al “Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana”.

²² Sancionada el 23 de diciembre de 2020, publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2021.

Se dictó de manera complementaria con la Ley 10.731²³ sobre “Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana de la Provincia de Córdoba”; ambas fueron aprobadas en la misma sesión legislativa y publicadas el mismo día en el Boletín Oficial de la Provincia.

Bajo la idea de que uno de los pilares fundamentales para la construcción y consolidación del Estado de Derecho reside en la democratización de los sistema de seguridad y sus instituciones, se modifica el sistema de control existente hasta el momento, por uno más externo, más civil, más democrático y más autónomo.

Hasta la sanción de la Ley 10731, el control externo de la función y actuación de las fuerzas de seguridad estaba a cargo del “Tribunal de Conducta Policial”²⁴ creado por la Ley Provincial N° 9.120 en el año 2003, y reglamentado mediante Decreto 1753/03.

A partir de la sanción de esta última ley, cuyo decreto reglamentario es el 1568/21²⁵ se deja sin efecto este tribunal (derogado expresamente en el Art. 89) y se crea el “Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana”²⁶, que está integrado por tres organismos -que se relacionan con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-: el Tribunal de Conducta de las Fuerzas de Seguridad²⁷; La Dirección General de

²³ La sanción de esta ley estuvo motivada directamente por los crímenes de Blas Correas en Córdoba y Joaquín Paredes en Paso Viejo, como los casos más notables que pusieron en la discusión pública la formación y actuación de los efectivos de la Policía de Córdoba, pero principalmente las estructuras que los sancionaban.

²⁴ Al Tribunal de Conducta Policial, a través del decreto N° 199 del 2006 se le incorporó la función de contralor de la disciplina del personal del Servicio Penitenciario. Por lo que, cambio de nominación a “Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario” y comenzó a aplicar el régimen disciplinario de aquella institución, que estaba planteado en la Ley de personal N° 8231 y cuyo reglamento disciplinario era el Decreto 25/76.

²⁵ Publicado en el Boletín Oficial el 27/12/2021. Cuenta con un anexo, donde se regula todo su funcionamiento y el procedimiento sancionatorio de manera detallada.

²⁶ En la práctica, comenzó a funcionar el 28 de diciembre del año 2021.

²⁷ En el régimen anterior, este órgano dependía del Poder Ejecutivo. A partir de esta nueva ley, se dispuso que cuente con representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; del Ministerio de Seguridad; del Ministerio Público Fiscal; de la Legislatura, y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, y la presidencia del Tribunal estará a cargo de un representante del Ministerio Público Fiscal. El primer presidente que tuvo el tribunal fue el abogado Maximiliano García, un letrado litigante que llegó del campo privado a través de una propuesta que hizo el en ese entonces Fiscal General, Juan Manuel Delgado.

Control e Investigación de las Fuerzas de Seguridad y La Asesoría Letrada Disciplinaria.

Estas aclaraciones son necesarias, debido a que la ley de análisis N° 10.732, introduce estos cambios en el Sistema de Seguridad Público y Ciudadano.

En ese sentido, se incorporan como objetivos del sistema el establecimiento de mecanismos de control de las fuerzas de seguridad, asegurando su funcionamiento de modo transparente y conforme al orden constitucional y al sistema democrático.

Sus principales modificaciones, todas en relación al sistema, fueron:

- 1) Incorporar dentro de los objetivos del Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana, la promoción de los procesos de democratización, modernización y profesionalización de las fuerzas de seguridad; y establecer mecanismos de control sobre la actuación de sus integrantes (art. 3 de la Ley 9235), procedimientos que se encuentran comprendidos en la Ley 10.731.
- 2) Creación del “Consejo de Política Criminal y de Gestión de las Fuerzas de Seguridad”, quien será el encargado de coordinar los procesos de democratización, modernización y profesionalización de las Fuerzas de Seguridad. Está integrado por el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y por el Ministerio Público. Se lo incorpora como parte del sistema, como así también a los ministerios que lo integran.
- 3) Instauración del “Sistema de Control Democrático de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana”. Que va a estar conformado por:
 - a) El Consejo de Política Criminal y de Gestión de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana (analizado en punto anterior),
 - b) El Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana, cuya regulación está contemplada en la Ley 10.731, integrado por los tres organismos mencionados precedentemente; y
 - c) Los mecanismos de participación contemplados en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y en el Programa de Control Ciudadano de la Policía de la Provincia de

Córdoba establecido en la Ley N° 10197. Aquí tenemos dos procesos diferenciados:

c.1) En primer lugar, lo referente a los mecanismos previstos en el Plan Integral incorporado por la ya analizada Ley N° 10.437 (art. 7, 8 y 9 de la Ley 9235). Es necesario destacar que dicho plan no establece específicamente ningún procedimiento de control, solo determina la necesidad y obligación de garantizar la participación ciudadana desde una perspectiva integral (es decir, desde el diseño de políticas y estrategias en materia de seguridad, hasta el control de su implementación y consecuentemente de las fuerzas que se encargan de ello.), pero no menciona mecanismo particular alguno.

c.2) En segundo lugar, el programa de control establecido en la Ley N° 10197²⁸; este programa está destinado a que la ciudadanía pueda emitir opinión sobre los oficiales y jefes de la institución policial que se encuentren en condición de ascender. A través de la ley, se permite a los ciudadanos y organizaciones sociales (de los lugares donde oficiales y jefes prestan sus servicios), pronunciarse sobre las condiciones personales y profesionales de los uniformados. Tales apreciaciones pueden ser anónimas, teniendo que detallarse en un formulario preimpreso que tiene que ser depositado en los “buzones ciudadanos” ubicados en diferentes espacios públicos tales como municipalidades, colegios y centros vecinales. Luego se celebra una Audiencia Pública (a la que no puede asistir el personal policial), y todas las opiniones vertidas en la misma se consigan en un acta, que es enviada a la Junta de Promoción²⁹ y a la autoridad competente³⁰, debiendo adjuntarse luego esas actas a la propuesta de ascensos que se eleve al Poder Ejecutivo Provincial. La habilitación del buzón ciudadano tiene que

²⁸ Sancionada el 01 de abril del 2014, publicada en el Boletín Oficial el 29 de abril del 2014.

²⁹ Es la encargada de emitir un dictamen sobre el personal policial que se encuentra en condiciones de ascenso, para que el Poder Ejecutivo, previa propuesta del Jefe de Policía, determine la promoción al grado inmediato, mediante decreto.

³⁰ El Ministerio de Gobierno y Seguridad, o el organismo que en el futuro lo reemplace.

darse con treinta días de anticipación a la fecha de celebración de la audiencia

III.- Policía Barrial

La Policía Barrial, como dependencia integrante de la Policía de la Provincia de Córdoba³¹, comenzó a funcionar de manera previa a la sanción de la Ley 10437. Su instrumento constitutivo fue publicado en el Boletín Oficial el día 26 de septiembre del año 2016, mientras que la Ley 10437 fue publicada el 18 de abril del año 2017. La ley se encargó de regular lo que se venía implementando hasta el momento.

Durante el año 2016 el Gobierno de la Provincia de Córdoba comenzó a implementar una nueva política en materia de seguridad, que tuvo como objetivo el cambio de paradigma en la gestión de la seguridad en el territorio provincial, haciendo hincapié en el desarrollo de estrategias de prevención multiagencial, que unieran esfuerzos tanto del Estado como de la ciudadanía para la gestión de los conflictos y la coproducción de seguridad.

En este contexto se dictó la Resolución Ministerial N° 674/16³², por la cual se aprobó la implementación del “Programa de Policía Barrial para la Gestión de Seguridad Ciudadana por Cuadrantes”, diseñado por la Secretaría de Seguridad conjuntamente con la Policía de la Provincia de Córdoba. A partir de ese momento se comenzó a implementar el nuevo modelo policial, denominado “Policía Barrial”, que busca establecer un nivel de proximidad entre los ciudadanos y la institución. Este nuevo modelo responde al enfoque policial de proximidad, o comunitario, debido a que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, a través de un accionar personalizado. La policía comunitaria implica un nuevo contrato policía-comunidad, basado en el respeto, la confianza y la mutua interacción, en donde la

³¹A diferencia de lo acontecido con otras policías comunitarias, que fueron diseñadas inicialmente como instituciones separadas parcial o totalmente de la policía provincial, la Policía Barrial de Córdoba es una división al interior de la Policía de la Provincia de Córdoba; es decir, se instala al interior del esquema organizacional de la institución. Por su parte, la Policía de Córdoba, al igual que la mayoría de las policías del país, está compuesta por una pirámide dual que separa a oficiales y suboficiales. Se trata de una institución verticalizada, de jerarquías rígidas y con un régimen disciplinario donde es central el estado policial. Todos sus miembros se encuentran supeditados a lo establecido por la Ley 9728 de personal policial.

³²Dictada por el Ministerio de Gobierno, que se encontraba comandado por el Ministro Dr. Juan Carlos Massei.

“policía es una herramienta de la propia comunidad y por lo tanto no pueden estar separadas o aisladas” (Montbrun: 2002).

De este modo nace la Policía Barrial, realizando un traspaso desde la concepción tradicional hacia a una visión más holística e integral. Innova poniendo el foco en el acercamiento al vecino. De este modo, los integrantes de esta dependencia (que tienen que estar formados en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley y en un marco de tolerancia) tienen que efectuar un trabajo integral sobre la prevención del delito, que a su vez, repercute en una mejora de la calidad de vida de los cordobeses.

Tal como lo establece el mencionado Programa, ello implica “el paso de una gestión punitiva de las conflictividades sociales hacia estrategias de prevención urbana, situacional y social, con eje en la convivencia ciudadana y la inclusión social”, en donde la idea de seguridad ciudadana, no se acote a la reducción de violencia e índices de delitos, sino, que sea una estrategia integral.

A posterior, el marco normativo fue fundamental para continuar trazando los lineamientos de una nueva política de seguridad en Córdoba. La acción principal fue la modificación de los primeros catorce artículos de la Ley N° 9.235, en donde se enmarcaba una concepción de seguridad restringida, avalando como único actor legítimo al Estado. A partir de ello, la nueva ley de Seguridad Pública y Ciudadana N° 10.437, en su art. N° 2, reconoce la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas de seguridad, como condición necesaria para promover la convivencia social, entre otros aspectos sobresalientes. En estrecha consonancia, en la misma ley, en su Título II: “Plan Integral de Seguridad Ciudadana y prevención del delito”, la finalidad del mismo será “atender de manera integral y multidisciplinaria la problemática de la seguridad con eje en la prevención”, articulando con distintos organismos gubernamentales que desarrollen estrategias de participación de la ciudadanía. La finalidad del plan es construir una convivencia ciudadana mediante acciones del Estado provincial y del servicio policial “en unidades territoriales de gestión del plan, llamadas cuadrantes”.

De igual forma, en el art. 10 de dicha ley, se establece que la Policía Barrial se constituirá como secciones en las comisarías y operará según protocolos de trabajo específicos.

La policía barrial se estructura siguiendo el modelo de policías comunitarias. La policía comunitaria o de proximidad es una filosofía y una estrategia organizacional que promueve una nueva asociación entre la comunidad y su

policía. Está basada en la premisa de que ambos, policía y comunidad, deben trabajar en conjunto para identificar, priorizar y resolver los problemas actuales con el objetivo de mejorar la calidad de vida en la zona.

A pesar de ello, esto no es una invención contemporánea³³, sino que representa un redescubrimiento de los principios de la acción policial que fueron enunciados en el mundo anglosajón desde principios del siglo XIX³⁴. Las ideas de prevención y asociación entre la policía y el público se remontan a los principios de la policía británica, tal como fue anunciado por Robert Peel.

De acuerdo a lo estipulado en la Resolución 674, esta división se focaliza en el trabajo preventivo, basado en la detección de factores de riesgo, y en el conocimiento e intervención sobre los conflictos de convivencia presentes en el barrio. A nivel organizativo, se inserta en las comisarías. Cada una de estas divisiones cuenta con un líder del cuadrante y un supervisor del mismo. A su vez, estas dos figuras se encuentran por debajo de la figura del comisario a cargo de la jurisdicción, quien es el jefe del cuadrante.

El Programa de Policía Barrial para la Gestión Ciudadana por Cuadrantes, se estructura a partir de siete Anexos que complementan la Resolución 674.

- En el Anexo I, figura el marco conceptual, se definen los objetivos, los principios, los niveles de responsabilidad, la metodología de implementación y la operacionalización del Programa: estrategias de diseño del mismo, selección del personal y capacitaciones.

³³ De hecho, en países vecinos comenzó a aplicarse con muchos años de anticipación. Por ejemplo, en Chile se crea el Plan Cuadrante en el año 1998 y el programa Comuna Segura en el año 2000. En el Plan Cuadrante el objetivo es fortalecer la confianza y colaboración entre la policía y la comunidad. Se subdivide el territorio de cada Comisaría en sectores más pequeños y específicos, que se denominan cuadrantes y para cada uno de éstos hay un Carabinero especialmente encargado de la vigilancia, quien recibe el nombre de “Delegado de Cuadrante”. El Delegado, junto a un equipo de Carabineros, tiene la tarea de tomar contacto con los vecinos, conocerlos y saber sobre sus problemas y demandas. El programa Comuna Segura surge en 2000. Su propósito es prevenir, reducir e inhibir conductas delictivas desde los espacios más cercanos a las personas: su calle, su barrio, su comuna, a través de proyectos llevados a cabo por los propios vecinos. Comenzó como una experiencia piloto, en 12 comunas de más de 70 mil habitantes a nivel nacional. El programa pretende instalar una idea comunitaria de la seguridad ciudadana, colocando a los actores locales como centro de la construcción de su seguridad.

³⁴ Este modelo policial surgió en Inglaterra, cuando Sir Robert Peel creó la Policía Metropolitana de Londres en 1829.

- El Anexo II, alude a pautas generales de implementación del Programa referidas al marco institucional de la Policía Barrial, a la modalidad de trabajo, a la capacitación y afectación de los policías barriales
- En el Anexo III y IV menciona el programa de capacitación para líderes y supervisores y la capacitación para la patrulla de Policía Barrial, respectivamente, estableciendo los objetivos de la capacitación, el plan de estudios y una breve descripción de los contenidos que se tienen que desarrollar en cada uno de ellos.
- En el Anexo V, se enumeran y se especifican diez protocolos de actuación, que son los que definen qué hace la policía barrial, cómo lo hace y las modalidades de interacción con los demás actores del sistema.
- En el Anexo VI, señala como será implementado el programa en el año 2016,
- Finalmente, el Anexo VII, brinda el marco conceptual para la intervención de la policía barrial, es decir, desarrolla la perspectiva teórica desde la cual se implementa el programa, desarrollando conceptos tales como seguridad humana, ciudadana, conflicto, delito, contravención, explicaciones sobre criminalidad, etc.

A posterior haré una breve referencia a dos anexos, el I y el V, los que, según mi punto de vista, definen la esencia del programa.

a. Anexo I

La resolución utiliza su propia definición de Policía Barrial “una política y estrategia del servicio de Policía, orientada a asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades policiales en un área geográfica específica, potencializando el conocimiento y accionar policial, a través de un modelo de proximidad con la ciudadanía y orientado a la resolución de problemas en articulación con estrategias de prevención social del delito y de desarrollo urbano”

En el mismo sentido, se determina el concepto de policía comunitaria adoptado. Se trata de: “una política y una estrategia apuntada a la realización de un control más eficaz y eficiente del delito, a reducir el temor al crimen, a mejorar la calidad de vida, a perfeccionar los servicios policiales y a legitimar más a la policía, a través de una seguridad proactiva sobre los recursos de la comunidad que vela por cambiar las condiciones que causan el crimen”.

Dentro de estas definiciones, se puede evidenciar la importancia que el gobierno provincial le da a la policía y al público a la hora de crear seguridad y reducir el crimen. Es a través de un trabajo en conjunto de estas dos partes que se lograría un sistema de seguridad ciudadana que cumpla con los objetivos propuestos en la Ley N°10437.

En la misma línea, la proximidad permite que se identifiquen acertadamente los problemas que afectan la seguridad, la convivencia y la calidad de vida de los vecinos, incentivando a la policía a participar en la efectiva solución de los problemas y a crear lazos de confianza con los ciudadanos.

Respecto a los objetivos, luce de modo palmario la estrecha relación que existe entre los perseguidos por la Policía Barrial y los planteados en la Ley N°10437.

Como objetivo general, se plantea el optimizar el servicio de policía, fortaleciendo los recursos humanos, la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución eficiente de los recursos, con el fin de prevenir el delito y promover la convivencia ciudadana desde una perspectiva integral e intersectorial, privilegiando el rescate de los espacios públicos de convivencia; la prevención social del delito y la proximidad ciudadana bajo el principio de seguridad humana.

Dentro de los objetivos específicos, encontramos la promoción de la Seguridad Humana como principio básico, el participar dentro del diagnóstico de los factores de riesgo dentro de una comunidad, obtener efectividad en la prevención del delito, establecer un fuerte vínculo, no sólo con los vecinos del cuadrante, sino con las instituciones del mismo, y las agencias estatales; acopiar y procesar información, y participar en el Consejo Barrial. Así mismo, se establecen los principios rectores (integralidad, Corresponsabilidad, Trabajo profesional con eficiencia y calidad y Respeto irrestricto de los derechos humanos).

En cuanto a los niveles de responsabilidad, en orden descendente, encontramos a los gerentes, el subgerente operativo, los subgerentes de cuadrante, el coordinador general, el coordinador operativo de reacción, el jefe de cuadrantes, el líder del cuadrante, el supervisor barrial del cuadrante, y el equipo del cuadrante.

i. Los cuadrantes

La metodología diseñada para la implementación del programa, consiste en la división de la ciudad en espacios geográficos pequeños, unidades territoriales de

trabajo que reciben el nombre de cuadrantes. Con base en variables socioeconómicas de los habitantes de esos espacios, se utilizan dos criterios para dividir el territorio; por un lado, la vulnerabilidad (resulta del cruce de variables educativas y laborales), y por el otro, el de tamaño (contempla la cantidad de viviendas por metro cuadrado).

Teniendo en cuenta estos criterios, existe una doble división de los cuadrantes. Son clasificados en rojos, amarillos y verdes (según se trate de alta, mediana o baja vulnerabilidad respectivamente); y estos cuadrantes de diferentes colores, se dividen en grandes, medianos y chicos (según el tamaño).

En cada cuadrante se estimula el desarrollo de un consejo barrial, el que debe articular las demandas del sector con el gabinete interministerial, mediante la figura del promotor barrial.

b. Anexo V

En este anexo se definen los protocolos de actuación de la Policía Barrial. En total son diez, con sus respectivos anexo. Ellos contienen el conjunto de objetivos, pautas de intervención, las planillas de registro de información y los modelos de informes que guiarán el accionar de los efectivos de esta dependencia. En estos protocolos se define qué hace la policía barrial, cómo lo hace y las modalidades de interacción con los demás actores del sistema.

Primeramente, se define el circuito de intervención, que está dividido en la apreciación de la situación (donde distribuye el personal para el patrullaje y se los capacita con respecto a los conflictos y factores de riesgo según el cuadrante asignado); el diagnóstico situacional de los conflictos del cuadrante (donde se priorizan determinados conflictos por sobre otros); la resolución/derivación de conflictos; y la comunicación de la resolución/seguimiento. Una vez definido el circuito de intervención, se plantean protocolos para diagnóstico situacional y planificación, y protocolos para la intervención y resolución de conflictos. Luego se determinan las áreas, responsabilidades y tareas de la Policía Barrial.

Los 10 protocolos (los primeros seis están destinados a desarrollar el diagnóstico situacional y planificación, mientras que los últimos cuatro están vinculados con la intervención y resolución de conflictos) son:

- 1) Protocolo de gestión de información y diseño de actividades diarias

- 2) Protocolo de entrevistas
- 3) Protocolo de observación de factores de riesgo
- 4) Protocolo de reuniones del consejo barrial
- 5) Protocolo de sistematización y análisis de la información
- 6) Protocolo para confección de memoria local: diagnósticos, planes de trabajo e informes
- 7) Protocolo de intervención en conflictos y factores de riesgo
- 8) Protocolo de informes, derivación y seguimiento
- 9) Protocolo de patrullajes y controles en la vía pública
- 10) Protocolo de actividades proyectos comunitarios y educativos.

Para poder condensar el accionar de estos protocolos, se plantean 7 Anexos que simplifican la aplicabilidad, la normativizan y se encuadra a los protocolos, de acuerdo a su finalidad. Siendo los siguientes:

Anexo 1 es el Plan operativo diario (POD);

Anexo 2 es la Agenda de Entrevistas y Observaciones;

Anexo 3 es la Agenda de intervenciones: Actividades y Procedimientos;

Anexo 4 es el Sistema de Información, análisis de datos y reportes;

Anexo 5 es el Formulario Diagnóstico Situacional y Plan de trabajo;

Anexo 6 son los Modelos Informes para derivación;

Anexo 7 es el Formulario proyectos comunitarios y educativos.

Para cada uno de los diez protocolos, corresponde uno o más de los anexos nombrados en el párrafo anterior. Dicha correspondencia está establecida en el Anexo V de la Resolución N° 674/16, a través de una tabla; que también agrega, las áreas involucradas a la hora de llevar a cabo dichos protocolos y sus anexos correspondientes.

IV.- Reflexiones Finales

Sin lugar a dudas, la problemática de la (in) seguridad es multicausal, razón por la cual, el abordaje a realizar necesariamente tiene que ser correlativo al problema, es decir, integral, que tenga en cuenta las distintas causas, pero no de manera unidimensional y aisladas.

La historia se encargó de mostrarnos como en aquellos casos donde se abordó este flagelo desde una única perspectiva, el resultado fue poco exitoso. Así fue como la implementación de políticas duras, tradicionales, basadas en incrementar la presión punitiva sobre la población a través de una mayor presencia y presión policial, que solo tenían al Estado como “protagonista”, claramente pasaban por alto la característica plurisocial y multicausal de este flagelo, considerando la ciudadanía únicamente como destinataria de la seguridad, pero nunca como actor clave e indispensable.

La implementación de estas estrategias no llegó a buen puerto, no se lograron reducir las tasas delictivas, las conflictividades sociales aumentaban, y la separación entre ciudadanos y policía cada vez era más marcada.

Evidentemente, la solución propuesta no era la correcta, porque había un mal abordaje del problema.

A partir de las falencias derivadas de este modelo, y de la comprensión de que el aumento del nivel de efectividad solo se logrará si se cuenta con la participación e involucramiento real de todos los actores sociales, se fueron diseñando políticas superadoras. Para superar los problemas existentes, sin lugar a dudas resulta necesaria la participación ciudadana y la gestión interagencial, en donde la proximidad social permita empoderar a la ciudadanía para un acercamiento más adecuado con el policía.

Por otro costado, se advierte que es sumamente importante volver a reconstruir los lazos sociales entre Estado y sociedad, lograr la dignificación del trabajo policial y su reposicionamiento dentro de la comunidad, mostrando una imagen amigable de la institución, a través del acercamiento con todos los vecinos. La gente tiene que sentir a la policía más cerca, percibir un policía distinto en el que puede confiar, y en tal caso, estas cuestiones vuelvan a posicionar a la fuerza de seguridad dentro de la sociedad, otorgándoles el grado de legitimidad que necesitan para justificar su accionar.

Se trata de crear un vínculo muy cercano entre el trinomio Estado, ciudadano y policía, a través de la puesta en marcha del enfoque comunitario.

Es indudable la utilidad social de este modelo, ya que el mismo no está concebido como un instrumento destinado a aportar soluciones únicamente a los fenómenos de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, sino también como

una herramienta capaz de resolver otros problemas de la comunidad, contribuyendo a la convivencia pacífica entre sus residentes.

A pesar de ello, y siguiendo la filosofía de la seguridad humana, estimo como fundamental no considerar únicamente como causales de la inseguridad al delito, la violencia y las alteraciones del orden. Hay muchos factores que terminan influyendo en la seguridad de las personas, e indefectiblemente terminan afectando el desarrollo de la sociedad en su conjunto, la mayoría de ellas vinculadas con el hambre, la pobreza, la falta de trabajo, etc., y si queremos solucionar el problema de la inseguridad, primero hay que abordar, de algún modo, estos problemas.

La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en el abordaje de este problema multicausal. Y si bien no deben confundirse estas políticas (vinculadas a la seguridad), con las políticas sociales a cargo del Estado, es preciso tener en cuenta que aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación, donde los problemas mencionados anteriormente están muy presentes y marcados, son más vulnerables a la delincuencia y a la violencia.

A demás de ello, no podemos olvidarnos, que la finalidad principal de la seguridad ciudadana (y humana) es justamente mejorar la calidad de vida de la población, y esto no puede lograrse únicamente a través de la reducción de las tasas delictivas o dejando que la población participe en el diseño e implementación de estrategias de seguridad, sino a través de un real y completo abordaje de estos inconvenientes, que sin lugar a dudas, nos afectan a todos.

V.- Bibliografía consultada

- CARBAJO, M. (2016). La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de la seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013) [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- CARBAJO, M; RODRÍGUEZ, F.; GOLDIN, D.; BUZZETI, A. (2017) Modelo policial y políticas de seguridad: aproximaciones a la organización de la Policía de Córdoba entre los años 2007 y 2015. Trabajo presentado en III Jornadas de Sociología de UnCuyo. Mendoza, Argentina. Recuperado de: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10402/modelopolicialypoliticasde.pdf

- CASTRO, S.; CASTRO, J.; GOLDIN, D. (2016). De prácticas policiales y legalidades: una aproximación a pensar la policía de Córdoba y el nuevo Código de Convivencia Ciudadana. Trabajo presentado en II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología, Villa María, Argentina. Recuperado de: http://catalogo.unvm.edu.ar/doc_num.php
- CRISAFULLI, L.; CASTRO, J. (2017). La metamorfosis de la seguridad en Córdoba: entre el actuarialismo y el delito de los pobres. Trabajo presentado en I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía. La seguridad en cuestión, Ciudad de La Plata y Quilmes, Argentina. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10366/ev.10366.pdf
- DAMMERT, L. (2001) Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? En Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad. N° 18-19. Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Germani/UBA.
- FONT, E. (2007). “Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad Ciudadana Implicancias para la Formación Policial en la República Argentina” en Cuadernos de Seguridad N° 4. Buenos Aires: Consejo de Seguridad Interior.
- FRÜHLING, H. (2003) Policía Comunitaria y Reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? Serie de Documentos. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana/ Universidad Nacional de Chile
- GOLDIN, D. (2019). Ser policía: lógicas identitarias y alteridades. Un análisis de los procesos de identificación de los/as suboficiales de la Policía de la Provincia de Córdoba (2013-2017) [Trabajo final de grado]. Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.
- GOLDIN, D. (2020). La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina. ¿Una disputa en torno al ideal policial? Revista CS, 31, 243-268. Recuperado de: <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3711>
- GUILLÉN, F. (2015). Modelos de Policía y Seguridad. Universidad Autónoma de Barcelona [Tesis doctoral].
- HATHAZY, P. (2006) “Políticas de Seguridad en Córdoba (2000-2005): incremento del estado penal y re-militarización policial”. Documento de Trabajo N. 8. Proyecto “Violencia, Seguridad, Política y Cultura en Áreas Urbanas” Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología. Buenos Aires: Flacso.

- HATHAZY, P. (2013). (Re)militarización policial en Argentina: entre luchas burocráticas y lógicas políticas. Trabajo presentado en XIV Congreso Nacional y Latinoamericano de Sociología Jurídica, Córdoba, Argentina.
- LABRA DÍAZ, C. (2011) El modelo de Policía Comunitaria: El caso chileno. En Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. Vol. 3, N° 1, Año 2.
- MAZZALAY, V. & SODA, P. (2019). Cambios organizacionales en el sistema de seguridad pública y ciudadana de la provincia Córdoba y sus derivaciones en las solidaridades y la participación ciudadana. Recuperado de: http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=2542
- MEDINA, J. (2011). Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana. Madrid-Montevideo-Buenos Aires: Edisofer. Editorial B de F
- MONTBRUN, A. (2002). Policía y seguridad pública: modelos en marcha. Publicado en LA LEY – Gran Cuyo, Año VI, N° 1, Febrero 2002
- PAGOLA O. (2019). La Policía Barrial: ¿reducción de las problemáticas delictuales? Análisis de su implementación en la Provincia de Córdoba, Argentina. Recuperado de: <https://alacip.org/cong19/63-pagola-19.pdf>
- PÉREZ, F. (2019) La Policía Barrial: el caso de la ciudad de Villa María Córdoba Argentina. Ponencia presentada en el 1° Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María.
- PLAZA SCHAEFER, V. y SEMLE, P. (2010) Seguridad y política criminal desde la perspectiva de los derechos humanos: análisis de la situación en la provincia de Córdoba. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- RODRIGUEZ, F.; GOLDIN, D. y CASTRO, N. S. (2017) “Una aproximación a la organización policial en Córdoba y sus re-apropiaciones por parte de los/as efectivos policiales”. Ponencia presentada en Primer Congreso de Ciencia Política, UNVM. 20 años de ciencia política en la UNVM. Transformaciones de los Estados y las democracias en América Latina. Días 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2017.
- SAÍN, M. (2004). Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso argentino. Documento de Trabajo N° 119, Universidad de Belgrano. Recuperado de: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/119_sain.pdf
- SAIN, M. (2002) Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina. Buenos Aires: Fondo de cultura Económica.