

*Daniel Garibaldi*

# La Seguridad Interior y sus Ausencias

*Daniel Garibaldi*

La Seguridad Interior y sus Ausencias



*elaleph.com*

***“La Seguridad Interior y sus Ausencias”***

DANIEL GARIBALDI

*“La Seguridad Interior y sus Ausencias”*

Elaleph.com

Ilustración tapa: *Molinos de Viento* (2004, óleo s/lienzo, 1,90 x 1,40), Aurora Lorenzo.  
danielgaribaldi@yahoo.com.ar

A Juan, que entre otras tantas cosas, me acercó al mundo de la lectura y la reflexión.

A Graciela, que con su ejemplo, me enseñó que la perseverancia y dedicación son el único camino.

## ÍNDICE

Prefacio.....	.....
1- Los orígenes de la Policía de Seguridad.....	.....
2- El marco legal de la Seguridad Interior en la República Argentina.....	.....
3- Las Fuerzas de Seguridad de la República Argentina.....	.....
3.1- La Prefectura Naval Argentina.....	.....
3.2- La Policía Federal Argentina.....	.....
3.3- La Gendarmería Nacional Argentina.....	.....
3.4- La Policía de Seguridad Aeroportuaria.....	.....
4- Las “No Fuerzas” de Seguridad de la República Argentina.....	.....
4.1- La Policía de Establecimientos Navales.....	.....
4.2- La Policía Aduanera.....	.....
5- Conclusiones.....	.....
Bibliografía.....	.....

## PREFACIO

*'Todo es opinión'*. Evidentes son estas palabras enderezadas a Mónimo el cínico; evidente también la utilidad de dicha máxima, si sabemos valernos de su agudeza, sin franquear el límite de su verdad<sup>1</sup>.

En la República Argentina las cuestiones atinentes a la seguridad pública se convirtieron en un asunto políticamente relevante cuando la sensación de inseguridad existente en la población comenzó a ganar preeminencia en la opinión pública. Convirtiéndose cada vez más, en un factor de incidencia en su desempeño electoral y en consecuencia en la proyección política de numerosos gobernantes y dirigentes nacionales y provinciales.

De hecho, el tema seguridad pública, pasó a ser un tema prioritario de la *agenda política* nacional, provincial y municipal, solo cuando en los últimos años, se hizo generalizado el pedido de resolución del incremento de la delincuencia, pasando éste a convertirse en uno de los primeros lugares entre las principales demandas sociales de la ciudadanía, junto con el desempleo. Según Saín:

“Durante las últimas décadas, particularmente a partir de la última instauración democrática en 1983, en nuestro país primó el *desgobierno* sobre las instituciones dedicadas a la administración del sistema penal y en particular, sobre las fuerzas policiales. En numerosas ocasiones, desde el poder político se les garantizó a las agencias policiales la posibilidad de que se *autogobernaran* en torno de los criterios de *mano dura* y de que se organizaran sobre la base de un circuito de financiamiento extrainstitucional resultante casi siempre de la participación de sectores claves de esas fuerzas en una extendida red de actividades delictivas que iban desde el juego clandestino y la prostitución, hasta el robo calificado y el narcotráfico. Como contrapartida, el poder político esperó ingenuamente que la corporación policial le garantizara una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana frente a los delitos de menor porte” (SAIN: 2002, 9).

Si bien guardamos reparos en torno a que la esfera política se haya desentendido del autofinanciamiento y recaudación policial, estamos de acuerdo con que la dirigencia política, en sus distintas escalas, deslindó la gestión y el gerenciamiento de la seguridad pública en las fuerzas policiales, cuando ello corresponde a cuestiones de un nivel netamente político, en tanto que lo policial, se encuentra en el plano inferior, de nivel táctico y por ende operacional.

Sumado al hecho de que eran las instituciones policiales las encargadas de gerenciar la seguridad pública, y que éstas, por sus características de rigidez estructural son reticentes a intercambiar información y más aún a trabajar en forma sistémica, con el transcurso del tiempo se constituyeron en organismos cerrados a la participación interinstitucional, tendientes a obtener resultados cada cual en su propia jurisdicción o competencia.

Cabe destacar que las ciencias sociales han dedicado escasa atención a estos asuntos. En general, las cuestiones referidas a la seguridad pública y a la organización y el funcionamiento policial han sido objeto de algunas reflexiones por parte de especialistas del derecho penal y de criminólogos. Salvo estos aportes, no abundan estudios que analicen la problemática de las políticas de seguridad pública y, en su interior, el sistema policial entendido solo como una de las tantas herramientas que son necesarias para abordar el asunto.

En ese contexto, observaremos las importantes imprecisiones que existen en las normas específicas en la materia, a nuestro entender, producto del desconocimiento legislativo

---

<sup>1</sup> MARCO AURELIO: *Meditaciones*, Madrid, Editorial Debate, 2001, Pág. 40.

generado como consecuencia del entonces existente desinterés político en el tema, por lo que será menester definir claramente gran cantidad de términos que, pese a ser frecuentemente utilizados, carecen hasta el momento de la claridad conceptual necesaria para el presente trabajo.

Posteriormente, analizaremos los intersticios de dichas normas y hallaremos que existen instituciones dedicadas de plano a la seguridad pública que se encuentran al margen en algunos casos, del Sistema de Seguridad Interior, y en otros francamente en la ilegalidad, puesto que sus estructuras colisionan contra las leyes que regulan la materia.

Por último, se indagará si tales falencias que devienen desde, en algunos casos, los orígenes del Estado Argentino, son producto de un simple error organizativo o si en cambio forman parte de la gran política, de aquella que dio forma al Estado y que se encarga de que opere, que funcione estructuralmente viciado. De ser así, el error no podría ser fundamento de tal existencia, tanto como la funcionalidad de su ser ante determinados sectores. Revelado ello, observaremos que para que exista un verdadero Sistema de Seguridad Interior, la solución no se hallará en el control de las políticas públicas en materia de seguridad sin que previamente, se lleve a cabo una acabada reestructuración de los organismos del Estado directamente vinculados y que, hasta el momento, por diversas razones, son mantenidos al margen.

## 1- LOS ORÍGENES DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD

El Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado en el sentido de que "alguien" formalice su existencia mediante un acto ritual. La estancia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Es en este sentido como hablamos de "estabilidad" para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado.

(OSZLAK: 2004, 19)

Antes de abordar el sistema de Seguridad Interior en nuestro país, debemos preguntarnos respecto a los orígenes de los mecanismos de control que la componen, en tanto que estableciendo de dónde vienen, es decir, cuáles fueron las necesidades que motivaron su creación, podremos dilucidar su trayectoria y su verdadero fundamento.

Las instituciones generan saberes y estos, normalización. A tal punto que hoy nos resultaría imposible pensar que pueda existir una sociedad sin policías, cuando en realidad esa figura tal como la conocemos hizo su inclusión en la historia desde hace trescientos años. Ahora bien, resulta necesario saber qué ocurrió desde entonces, cuáles fueron los planteos iniciales y cuáles los actuales, para poder establecer si el sistema de seguridad interior implementado en nuestro País se encuentra a la altura de brindar respuesta a las necesidades vigentes. Y más aún, una vez que hayamos ubicado el origen que motorizó la gestación de las instituciones policiales, podremos trazar una línea que nos indicará si ese origen se mantuvo o no constante y si este sistema que lo protege manteniéndolo al resguardo de las pérdidas que le causaría la actividad delictual, también lo favorece a ejercer ganancias. O dicho en otras palabras, si el entramado institucional existente en la materia favorece, desde distintos tópicos, al grupo que le dio surgimiento, o si solamente lo hace resguardándolo de la criminalidad.

Si nos remontamos al siglo XV y XVI encontraremos el término "policía" utilizado con frecuencia, pero tendrá muy poco que ver con lo que esa misma palabra querrá decir a finales del siglo XVIII. Tal es así, que en un principio se llamaba "policía" simplemente a una forma de comunidad o asociación regida, en suma, por una autoridad pública, a una forma de sociedad humana desde el momento en que algo semejante a un poder político o una autoridad pública se ejerce sobre ella. Se encontrarán con frecuencia, series de expresiones o enumeraciones como la siguiente: los estados, los principados, las ciudades, las policías (FOUCAULT \*: 2006, 357).

No se dirá que una familia es una policía, no se dirá que un convento es una policía, porque en ellos falta justamente el carácter de autoridad pública ejercida sobre sus miembros. Pero de todos modos se trata de una sociedad relativamente mal definida, una cosa pública. Ese uso de la palabra "policía" con ese sentido, va a perdurar prácticamente hasta principios del siglo XVII. También se denominó "policía", siempre sin movernos de los siglos XV y XVI, al conjunto de los actos que van a regir precisamente esas comunidades bajo la autoridad pública.

Ahora bien, desde el siglo XVII se empezará a llamar "policía" al conjunto de los medios a través de los cuales se pueden incrementar las fuerzas del Estado a la vez que se mantiene el buen orden en este. En otras palabras, la policía será el cálculo y la técnica que van a permitir establecer una relación móvil, pero pese a todo estable y controlable entre el orden interior del Estado y el crecimiento de sus fuerzas. Se trata de la creación de la utilidad estatal a partir y a través de la actividad de los hombres. Creación de la utilidad pública a partir de la ocupación y la actividad, a partir del quehacer de los hombres. Si partimos de esa base y

captamos en ella el núcleo de esa idea tan moderna de la policía, podremos deducir con facilidad los objetivos de los que ésta pretende ocuparse en lo sucesivo.

Ante todo, la policía tendrá que ocuparse del número de los hombres, porque es muy importante, tanto en lo concerniente a la actividad humana como a su integración en una utilidad estatal, saber cuántos hay (*ibidem*). Recordemos al respecto, que en nuestro País es la Policía Federal Argentina la encargada de expedir los pasaportes y las cédulas de identidad, y que previo a ello, era la Prefectura la que controlaba y entregaba documentación a los inmigrantes que ingresaban por el Puerto de Buenos Aires.

Según Foucault, el segundo objetivo que tiene la policía es el de asegurar las necesidades de la vida. En tanto que no basta con que haya hombres, también será preciso que puedan vivir. Y por consiguiente la policía será quien se ocupe de esas necesidades inmediatas. En primer término los víveres, los llamados artículos de primera necesidad. Este objetivo de la policía –velar por que la gente pueda mantener efectivamente la vida que la naturaleza le ha dado– implica sin lugar a dudas una política agrícola: multiplicar la población rural mediante la reducción del tributo, de los gravámenes y de la milicia, cultivar las tierras aun vírgenes. Implica también un control exacto de la comercialización de los productos, de su circulación, de las provisiones almacenadas para las épocas de escasez, que entrañará la vigilancia no solo de la comercialización de esos víveres y productos, sino también de su calidad en el momento de ponerlos a la venta, su buena calidad, el hecho de que no estén estropeados, etcétera (*ibidem*).

De ese modo llegamos a un tercer objetivo de la policía, luego de la cantidad de gente y las necesidades de la vida: el problema de la salud. La salud se convierte en un objetivo de la policía por ser, en efecto, una de las condiciones necesarias para que la multitud de hombres que subsisten gracias a los vivieres y los artículos de primera necesidad que se les suministran puedan además trabajar, tener actividades, ocuparse. Por consiguiente, la salud no será para la policía un problema solo en caso de epidemias, cuando se declara la peste o se trata simplemente de apartar a personas contagiosas como los leprosos; la salud cotidiana de todo el mundo, será en lo sucesivo objeto permanente de cuidado e intervención para la policía. En consecuencia, habrá que vigilar todo lo que puede propiciar las enfermedades en general. Se tratará entonces, sobre todo en las ciudades, de la aireación, la ventilación, etc. Y habrá toda una política de un nuevo equipamiento, un nuevo espacio urbano que se ordenará y subordinará a principios y preocupaciones de salud: amplitud de las calles, dispersión de los elementos susceptibles de producir miasmas, envenenar la atmósfera, las carnicerías, los mataderos, los cementerios. Toda una política, por ende, del espacio urbano ligada al problema de la sanidad (*ibidem*).

El cuarto objetivo de la policía, luego de la salud será precisamente el de velar por la actividad de estos hombres, es decir, de aquellos que pueden subsistir y tienen buena salud. Debiéndose entender por “actividad” que no estén ociosos, o dicho de otra manera: hacer trabajar a todos los que estén en condiciones de hacerlo. También se tratará de velar por los diferentes tipos de actividad que los hombres pueden desempeñar; procurando en sustancia, que los distintos oficios necesarios (y necesarios para el Estado) se ejerzan efectivamente, así como controlar que los productos se fabriquen según un modelo capaz de beneficiar al país. Desprendiéndose de allí, la totalidad de la reglamentación de los oficios que es otro de los objetos de la policía (*ibidem*).

Para el autor, el último objeto de la policía será la circulación de las mercancías y los productos ordinarios en la actividad de los hombres. Por lo tanto, la policía se ocupará de las rutas, de su estado, su desarrollo, de la navegabilidad de los ríos, los canales, etc. (*ibidem*). Al respecto, Domat indicó que por circulación no hay que entender únicamente esa red material

que permite la circulación de mercancías y llegado el caso de los hombres, sino la circulación misma, es decir, el conjunto de los reglamentos, restricciones, límites o, por el contrario, facilidades y estímulos que permitirán el tránsito de los hombres y las cosas en el reino y eventualmente más allá de sus fronteras (DOMAT: 345, 1989). La coexistencia y la comunicación de los hombres entre sí es, en definitiva, el ámbito que debe abarcar esa *Polizeiwissenschaft* y esa institución de la policía de las que se hablaba en los siglos XVII y XVIII (FOUCAULT \*: 2006, 376).

Así, la policía engloba en el fondo un inmenso dominio del cual podría decirse que va del vivir al más que vivir. Es decir, la policía debe asegurarse que los hombres vivan y vivan en gran número, debe garantizar que tengan de qué vivir. Pero al mismo tiempo debe asegurarse de que todo aquello que, en su actividad, pueda ir más allá de esa pura y simple subsistencia se produzca, se distribuya, se reparta, se ponga en circulación de tal manera que el Estado sea efectivamente capaz de extraer su fuerza de ello. En otras palabras, la policía es el conjunto de las intervenciones y los medios que garantizan que vivir, más que vivir, coexistir, serán efectivamente útiles a la constitución, al acrecentamiento de las fuerzas del Estado (*ibidem*).

La vida mejor que la mera vida implicará que la policía deberá lograr articular la fuerza del Estado y la felicidad de los individuos, la que deberá tomarse y constituirse en utilidad estatal: hacer de la dicha de los hombres la utilidad del Estado, hacer de su dicha la fuerza misma del Estado (*ibidem*).

Al respecto, el autor agregó que al analizar los objetos que tiene la policía, se tratan en esencia de objetos que pueden calificarse como urbanos, en tanto a que algunos de ellos solo existen en la ciudad, tales como las calles, las plazas, los edificios, el mercado, el comercio, las manufacturas, las artes mecánicas, la salud, la subsistencia, todos los medios para impedir la escasez, la presencia de los mendigos, la circulación de los vagabundos, que recién se convertirán en un problema en el campo hacia fines del siglo XVIII. En otros términos, son problemas de coexistencia, cuya relación será directamente proporcional.

En cuanto a la policía de seguridad tal como la conocemos en la actualidad, encontramos dos orígenes inspirados en modelos diferentes que responden a idénticos intereses. Comenzaremos describiendo el modelo policial anglosajón, que se gestó como consecuencia de la formación de grupos espontáneos de personas, de niveles de escala social relativamente bajos, que se atribuían la tarea de mantener el orden y crear nuevos instrumentos para asegurarlo, sin ninguna delegación por parte de un poder superior, en Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. En ese contexto se encontraban algunas comunidades religiosas disidentes del anglicanismo –cuáqueros, metodistas- que se encargaban de organizar su propia policía.

Tal es así, que las sociedades de amigos de inspiración cuáquera tenían la doble tarea de vigilar y asistir. Asistían a quienes no tenían medios de subsistencia, a quienes no podían trabajar debido a su avanzada edad, enfermedad (física o mental); pero al mismo tiempo que los ayudaban, se asignaban la posibilidad y el derecho de observar en qué condiciones era dada la asistencia: observar si el individuo que no trabajaba estaba efectivamente enfermo, si su pobreza y miseria se debían al libertinaje, a embriaguez o a vicios diversos. Eran pues, grupos de vigilancia espontáneos de origen, funcionamiento e ideología profundamente religiosos (FOUCAULT: 2003, 106).

Un segundo grupo se constituyó por sociedades que si bien se encontraban relacionadas con las propiamente religiosas, se situaban a cierta distancia. Tal fue el caso de la “Sociedad para la Reforma de las Costumbres” que fuera fundada en Inglaterra en 1692, y que llegó a tener 100 filiales en Inglaterra y 10 en Irlanda. Esta sociedad desapareció a comienzos del siglo

XVIII y reapareció bajo la influencia de Wesley<sup>2</sup> en la segunda mitad de ese siglo. Se proponía reformar las maneras: hacer respetar el domingo (en gran parte, gracias a la acción de esas grandes sociedades debemos el domingo inglés), impedir el juego, las borracheras, reprimir la prostitución, el adulterio, las imprecaciones y blasfemias, es decir, todo aquello que pudiese significar desprecio a Dios. “Tratábase, como dice Wesley en sus sermones, de impedir que la clase más baja y vil se aprovechara de los jóvenes sin experiencia para arrancarles su dinero” (*ibidem*: 108).

A fines del siglo XVIII, ganó mayor importancia una sociedad inspirada por un obispo y algunos aristócratas, que se llamaba *Sociedad de la Proclamación*, porque había conseguido obtener del rey una proclama para el fomento de la piedad y la virtud. Esta sociedad se transformó en 1802 y recibió el título emblemático de *Sociedad para la Supresión del Vicio*, teniendo por objetivo hacer respetar el domingo, impedir la circulación de libros licenciosos y obscenos, plantear acciones judiciales contra la mala literatura y mandar cerrar las casas de juego y prostitución. Esta sociedad aun cuando seguía siendo una organización con fines esencialmente morales y cercana a los grupos religiosos, ya se encontraba un poco laicizada.

El tercer género se compuso a fines del siglo XVIII, cuando se registraron en Inglaterra grupos de autodefensa de carácter paramilitar. Estos grupos surgieron como respuesta a las primeras grandes agitaciones sociales. Estas no eran aun obreras, pero sí configuraban grandes movimientos políticos y sociales de fuerte connotación a finales de ese siglo. Principalmente los sectores pertenecientes a la aristocracia y burguesía se organizaron en grupos de autodefensa, siendo así que surgen espontáneamente y prácticamente sin ayuda del poder central, asociaciones tales como la *Infantería Militar de Londres*, y la *Compañía de Artillería*. Tales asociaciones, tenían por función hacer que reine el orden político, penal y el resguardo de la propiedad privada en una ciudad, región o un condado.

La última categoría de grupos de autodefensa surgió en el seno de las sociedades propiamente económicas. Las grandes compañías y sociedades comerciales se organizaron como policías privadas para defender su patrimonio, sus *stocks*, sus mercancías y barcos anclados en el puerto de Londres contra los amotinadores, el vandalismo y el pillaje cotidiano de los pequeños ladrones. Estas policías dividían los barrios de grandes ciudades como Londres o Liverpool en organizaciones privadas.

Las sociedades de este tipo respondían a una necesidad demográfica o social, la urbanización, las migraciones masivas provenientes del campo y que paulatinamente se concentraban en las ciudades. Respondían también a una transformación económica importante, una nueva forma de acumulación de la riqueza: cuando la riqueza comienza a acumularse en forma de stocks, mercadería almacenada y máquinas, la cuestión de su vigilancia y seguridad se transforma en un problema insoslayable. Obedecían por último, a una nueva situación política. Las revueltas populares, que fueron inicialmente campesinas en los siglos XVI y XVII, se convirtieron ahora en grandes revueltas urbanas populares, y en seguida obreras.

Al respecto, Foucault agrega que en un comienzo los cuáqueros y metodistas de finales del siglo XVII y comienzos del XVIII que se organizaban para intentar suprimir los vicios y reformar las maneras, eran pequeños burgueses que se agrupaban con el propósito evidente de hacer que reinara el orden entre ellos y a su alrededor. Pero que tal voluntad de hacer reinar el orden era en realidad una forma de escapar al poder político, pues este contaba con una legislación penal en la cual se podía ser ahorcado en más de 300 casos, lo que significaba que era muy fácil que la aristocracia o quienes detentaban el aparato judicial ejercieran terribles

---

<sup>2</sup> Jhon Wesley (1703-1791): teólogo y predicador inglés, fundador del metodismo.

presiones sobre las capas populares. Por ello para escapar a la acción de ese poder judicial, los individuos se organizaban en sociedades de reforma moral, prohibiendo todo aquello que pudiese dar lugar a que el poder atacara al grupo y lo destruyera, valiéndose de algún pretexto para emplear la fuerza. Resultaban entonces, más que nada, grupos de autodefensa contra el derecho y no tanto grupos de vigilancia efectiva. En tanto que el refuerzo de la penalidad autónoma era una manera de escapar a la penalidad estatal (*ibidem*: 110).

Ahora bien, posteriormente estos grupos cambiarían su inserción social y abandonarían paulatinamente su base popular o pequeño burguesa hasta que quedaran compuestos u alentados por personajes de la aristocracia, obispos, duques y miembros de las clases acomodadas que les darán un nuevo contenido. Se produce así un desplazamiento social que indica claramente cómo la empresa de reforma moral deja de ser una autodefensa penal para convertirse en un refuerzo del poder de la autoridad penal misma. Junto al temible instrumento penal que ya existía, el poder colocará a estos instrumentos de presión y control. Se trata, en alguna medida, de un mecanismo de estatización de los grupos de control. En tanto que a partir de ese momento el control moral pasará a ser ejercido por las clases más altas, por los detentadores del poder, sobre las capas más bajas y pobres, los sectores populares (*ibidem*: 111).

En Francia se dio un proceso diferente debido a que por ser un país de monarquía absoluta, poseía un fuerte aparato estatal que se apoyaba en un doble instrumento: el judicial clásico -parlamentos, cortes, etcétera- y un instrumento parajudicial -la policía-. La policía francesa estaba compuesta por los magistrados de policía, el cuerpo de la policía montada y los tenientes de policía.

Previo a las nombradas instituciones y como su principal antecedente encontramos a la gendarmería (*maréchausée*), vale decir, esa fuerza militar que el poder real se vio obligado a poner en circulación en el siglo XVI para evitar las consecuencias y los desordenes resultantes de las guerras. Sobre todo en cuanto a la disolución de los ejércitos cuando estas terminaban. Soldados liberados y que a menudo no habían recibido su paga, soldados desbandados que constituían una masa flotante de individuos destinados a cometer todas las ilegalidades que tuvieran a su alcance (FOUCAULT\*: 2006, 384).

Cabe mencionar la importante función que al respecto tenían asignadas las *lettre-de-cachet*, en tanto que eran una orden del rey referida a una persona a título individual, por la que se le obligaba a hacer alguna cosa, siendo en la mayoría de los casos su función principal la de castigar. Por medio de una *lettre-de-cachet* se podía arrestar a una persona, privarla de alguna función, etc., por lo que se había constituido en un importante instrumento de poder de las monarquías absolutas (*ibidem*).

Resulta que la mayoría de las *lettre-de-cachet* enviadas por el rey eran en realidad solicitadas por diversos individuos; maridos ultrajados por sus esposas, padres de familia descontentos con sus hijos, familias que querían liberarse de un sujeto, comunidades religiosas perturbadas por la acción de un individuo, comunas molestas con el cura de la localidad, etcétera (*ibidem*, 114). Todos estos pequeños grupos de individuos pedían una *lettre-de-cachet* al intendente del rey; este llevaba a cabo una indagación para saber si el pedido estaba o no justificado y si el resultado era positivo, escribía al ministro del gabinete real para arrestar a una mujer que engañaba a su marido, un hijo que era muy gastador, una hija que se había prostituido o al cura de la ciudad que no muestra buena conducta ante los feligreses (*ibidem*).

Foucault distinguió a tres tipos de conducta como a las impulsoras de *lettre-de-cachet* como medio de sanción:

“Conductas de inmoralidad -libertinaje, adulterio, sodomia, alcoholismo, etcétera-. Estas conductas provocaban de parte de las familias y las comunidades un pedido de *lettre-de-cachet* que era inmediatamente aceptado. Tenemos aquí, por consiguiente, represión moral.

En segundo lugar están las *lettres-de-cachet* enviadas para sancionar conductas religiosas juzgadas peligrosas y disidentes; en esta categoría se clasificaba a los hechiceros que tiempo hacía habían dejado de morir en la hoguera.

En tercer lugar, es interesante notar que en el siglo XVIII las *lettres-de-cachet* fueron utilizadas algunas veces en casos de conflictos laborales. Cuando los empleados, patrones o maestros no estaban satisfechos del trabajo de sus aprendices y obreros en las corporaciones, podían desprenderse de ellos despidiéndolo, rara vez, solicitando una *lettre-de-cachet*” (*ibidem*, 115).

Al respecto, agrega que “la primera huelga de la historia de Francia fue la de los relojeros, en 1724. Los patrones relojeros reaccionaron detectando a quienes aparecían como líderes del movimiento de fuerza, y solicitando en seguida una *lettre-de-cachet* que les fue concedida poco después. Más tarde, el ministro del rey quiso anular la *lettre-de-cachet* y poner en libertad a los obreros huelguistas, pero la misma corporación de los relojeros solicitó al rey que no se liberara a los obreros y se mantuviera la vigencia de la *lettre-de-cachet*. Este es un típico ejemplo de cómo los controles sociales, que no se relacionan ya con la religión o la moralidad sino con problemas laborales, se ejercen desde abajo y a través del sistema de *lettre-de-cachet* sobre la naciente población obrera” (*ibidem*, 117).

Se observan hasta aquí, importantes cambios en los grupos de control, el punto es identificar a qué respondían estos grupos. Si bien pueden establecerse sus necesidades constitutivas, resulta mucho más complejo determinar cuáles fueron los motivos por los que las trocaron. Es decir, por qué quienes detentaban el poder se apropiaron de estos mecanismos de control que se encontraban situados en el nivel más bajo de la población.

Según Foucault el fondo de la cuestión se encuentra en el hecho de que en Inglaterra, la riqueza de los siglos XVI y XVII se componía esencialmente de fortuna o tierras, especie monetaria o, eventualmente, letras de cambio que los individuos podían negociar. En el siglo XVIII apareció una nueva forma de riqueza que no es ya monetaria: mercancías, stocks, máquinas, oficinas, materias primas, mercancías en tránsito (*ibidem*, 118).

El nacimiento del capitalismo, la transformación y aceleración de su proceso de asentamiento se traducirá en un nuevo modo de invertir materialmente las fortunas. Ahora bien, estas fortunas compuestas de stocks, materias primas, objetos importados, máquinas, oficinas, están directamente expuestas al pillaje. Los sectores pobres de la población, personas sin trabajo, tienen ahora contacto diario y directo con la riqueza. A finales del siglo XVIII el robo de los barcos, de almacenes y las depredaciones en las oficinas se hicieron comunes en Inglaterra “y justamente el gran problema del poder en esta época es instaurar mecanismos de control que permitan la protección de esta nueva forma material de la fortuna” (*ibidem*, 119).

Es así que la policía de Londres nació de la necesidad de proteger los docks, los almacenes y los depósitos. Esta fue la primera razón, mucho más fuerte en Inglaterra que en Francia, de la aparición de una necesidad absoluta de ese control. La segunda razón fue que la propiedad rural, tanto en Francia como en Inglaterra, cambió igualmente de forma con la multiplicación de las pequeñas propiedades como producto de la división y delimitación de las grandes extensiones de tierras. Los espacios desiertos desaparecen a partir de esta época y paulatinamente dejan de existir también las tierras sin cultivar y las tierras comunes de las que todos pueden vivir; al dividirse y fragmentarse las propiedades, los terrenos se cierran y los propietarios de estos terrenos se ven expuestos a depredaciones. Sobre todo entre los franceses

se dará una suerte de idea fija: el temor al pillaje campesino, a la acción de los vagabundos y los trabajadores agrícolas que, en la miseria, desocupados, viviendo como pueden, roban caballos, frutas, legumbres, etcétera.

En consecuencia, la nueva distribución espacial y social de la riqueza industrial y agrícola hizo necesarios nuevos controles sociales a finales del siglo XVIII. Los nuevos sistemas de control social establecidos por el poder, la clase industrial y obrera, se tomaron de los controles de origen popular o semipopular y se organizaron en una versión autoritaria y estatal.

Tengamos en cuenta que el surgimiento de las instituciones policiales se dio en forma conjunta con el nacimiento de los Estados nación, pues aquellas resultaron una herramienta básica para la consolidación de estos, para poder así crear el ámbito necesario para el surgimiento de una nueva forma de sistema económico denominado capitalismo.

Según Oszlak, dentro de este proceso de construcción social, la conformación del Estado nacional supone a la vez la organización de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio (OSZLAK: 2004, 16).

En ese contexto para el autor, la existencia del Estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la ‘estaticidad’ -la condición de ‘ser Estado’-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.

Asimismo indica que “Analíticamente, la estaticidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades:

- 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;
- 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y
- 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación” (*ibidem*).

Agrega que “no es casual que ‘orden’ y ‘progreso’ hayan aparecido como las cuestiones centrales del período formativo del Estado”, y que si bien estos nunca acabaron por resolverse, “lo fueron solo en el estricto sentido de que –con la intervención protagónica del Estado durante una crucial etapa histórica se eliminaron diversas fuentes de contestación a la implantación de un sistema capitalista, se regularizaron y garantizaron las condiciones para que las relaciones implicadas en este sistema se desarrollaran y se asignaron recursos a la creación del contexto material que facilitara el proceso de acumulación” (*ibidem*, 33). Y que recurrentemente las intervenciones estatales fundadas en esos dos paradigmas, se llevaron a cabo para resolver otros tantos aspectos problemáticos de las mismas cuestiones, planteados por el contradictorio desarrollo del sistema capitalista (*ibidem*).

Al respecto, y en lo atinente a América Latina indicó:

“Sucesivamente rebautizadas, estas cuestiones reemergieron en la acción e ideología de otros portadores sociales, pero en su sustrato más profundo seguían expresando la vigencia de aquellas dos condiciones de reproducción -administrativamente metamorfoseada- de un mismo orden social. Cuando a comienzos de este siglo empezó a agitarse la llamada ‘cuestión social’, cuando décadas más tarde el redistribucionismo populista debilitó las bases de acumulación de los sectores económicos dominantes, o cuando más recientemente los movimientos subversivos amenazaron la propia continuidad del capitalismo como sistema, la cuestión del ‘orden’ fue una y otra vez reactualizada: necesidad de estabilizar el funcionamiento de la sociedad, reprimir los focos de contestación armada, hacer previsible el cálculo económicamente destructivista del propio patrón de reproducción de las relaciones sociales capitalistas. A su vez, cuando la Gran Depresión obligó a acelerar el ritmo de la industrialización sustitutiva en América Latina; cuando luego del *boom* de la posguerra, los signos de una nueva crisis alentaron fórmulas desarrollistas que postulaban una profundización de la industrialización sustitutiva; o cuando en la actualidad se debaten las consecuencias de la transnacionalización del capital sobre las economías locales, lo que está en juego nuevamente es la cuestión del ‘progreso’; lo que en última instancia se plantea es la viabilización ‘técnica’ del capitalismo, la búsqueda de fórmulas que superen las profundas contradicciones generadas tanto en su desarrollo a escala mundial como en el ámbito más acotado de las economías nacionales. Seguridad-desarrollo estabilidad-crecimiento, nuevos rótulos –entre otros tantos– que condensan un mismo y viejo problema: garantizar y sostener las condiciones de funcionamiento y reproducciones del capitalismo a través de su despliegue histórico.

En este sentido, los sucesivos sinónimos del ‘orden y progreso’ no serían más que eufemísticas versiones del tipo de condiciones que aparecen como necesarias para la vigencia de un orden social que ve amenazada su continuidad por las mismas tensiones y antagonismos que genera” (*ibidem*, 35).

## 2- EL MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Pobre Pedro. No creas lo que tus ojos te dicen. Solo muestran limitaciones. Mira con tu entendimiento, descubre lo que ya sabes, y hallarás la manera de volar<sup>3</sup>.

La distribución orgánica y de competencias de los organismos de seguridad interior en nuestro País está fuertemente determinada por la estructura federal del Estado. La República Argentina se encuentra constituida por veintitrés estados provinciales y el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la Reforma constitucional del año 1994, el art. 129 de la Constitución Nacional dispone que: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.”

Los Estados provinciales, conforme la estructura mencionada, “conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal (...)” (art. 121 de la Constitución Nacional). Cada provincia dicta su propia Constitución, la que debe establecer un sistema de gobierno representativo y republicano, y reconocer los principios, declaraciones y derechos establecidos en la Constitución Nacional; además de “asegurar la administración de justicia, el régimen municipal, y la educación primaria (...)” (arts. 5º, y 123 de la Constitución Nacional). Es competencia de cada provincia determinar cuáles serán sus instituciones de gobierno, así como la estructura y normativa por la que se regirán sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Los ciudadanos eligen a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del Gobierno Federal. (art. 122 Constitución Nacional).

Por otra parte, las provincias han delegado en el Congreso Nacional el dictado de normas que rigen determinadas materias tales como: la legislación de fondo en materia penal, civil y comercial, aduanas, moneda, requisitos mínimos de educación, jurisdicción marítima, comercio exterior, etc. En lo referente a los asuntos no delegados en el Congreso Nacional, los órganos competentes para su determinación son las legislaturas provinciales.

La estructura judicial, también determinada por la forma federal del Estado, está compuesta por un Poder Judicial Federal -cuya competencia se extiende sobre todo el territorio nacional y está dividida fundamentalmente en razón de la materia (cuestiones federales)-, y de Poderes Judiciales en cada provincia.

La competencia de la Justicia en materia federal no abarca todas aquellas normas que dicta el Congreso Nacional. En particular, importa destacar que, si bien el Congreso Nacional está facultado para dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, etc.; esto no altera las jurisdicciones locales “correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones (...)” (art. 75 inc. 12 Constitución Nacional).

Así, los límites de las competencias entre el Gobierno Nacional y cada una de las provincias obedecen a cuestiones de materia y territorio, mientras que en la competencia de las provincias entre sí la división es territorial.

---

<sup>3</sup> BACH, Richard: *Juan Salvador Gaviota*, Buenos Aires, Editorial Pomaire, 1984, Pág. 93..

En ese contexto institucional fue que en la República Argentina se implementó, desde un principio, el modelo policial continental europeo. Por lo que cada una de las 23 policías provinciales depende en forma directa de su correspondiente Gobernador a través de su Ministro o Secretario de Gobierno y/o Seguridad, con un despliegue que partiendo de la ciudad capital de la Provincia, se extiende a todo su territorio, sin reconocer otro tipo de autoridad que la central.

A nivel federal, la Ley de Fuerzas de Seguridad (Ley 18.711)<sup>4</sup> establece que son cuatro las Fuerzas de Seguridad que existen en nuestro País: Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Todas ellas dependen del Presidente de la Nación por intermedio del Ministerio del Interior. Por su parte, la Policía de Establecimientos Navales resulta sin duda la policía de seguridad más pequeña del País, no siendo esta su única particularidad ya que, como veremos oportunamente, su dependencia del Ministerio de Defensa a través de la Armada Argentina genera que confronte tanto con la Ley de Defensa Nacional<sup>5</sup> como con la Ley de Seguridad Interior<sup>6</sup>. A su vez, pese a ser federal, tampoco es considerada una Fuerza de Seguridad<sup>7</sup>. Posteriormente abordaremos el caso de la Policía Aduanera, la que dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, también fue segregada por la Ley 18.711 y se encuentra absolutamente al margen de la planificación y del esfuerzo mancomunado necesario para que fehacientemente podamos hablar de la existencia en nuestro País, de un acabado Sistema de Seguridad Interior.

En ese contexto, la Ley de Ministerios<sup>8</sup> en su artículo 17 establece entre las competencias del Ministerio del Interior que debe “entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna y la dirección y coordinación de las funciones y jurisdicciones de las fuerzas de seguridad nacionales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria), provinciales y territoriales”<sup>9</sup>; “dirigir el Esfuerzo Nacional de Policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, atendiendo a todo lo que a ellas concierne en cuanto a su preparación, doctrina y equipamiento”<sup>10</sup>; “entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales”<sup>11</sup>; “supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Seguridad Interior”<sup>12,13</sup>; “entender en la producción de inteligencia e información que compete a las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Policiales”<sup>14</sup>; “intervenir en la distribución de los recursos humanos, materiales y financieros asignados para el logro de los objetivos en función de lo prescripto por la Ley de Seguridad Interior”<sup>15</sup>; y “coordinar la formulación de planes de mediano y largo plazo de capacitación, inversión, equipamiento y bienestar de las fuerzas, en el marco del sistema de seguridad interior”<sup>16</sup>.

---

<sup>4</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 23 de junio de 1970.

<sup>5</sup> Ley 23.554. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 05 de mayo de 1988.

<sup>6</sup> Ley 24.059. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 17 de enero de 1992.

<sup>7</sup> Acorde lo prescripto por el artículo 17 de la Ley 18.711.

<sup>8</sup> Ley 22.520. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 23 de diciembre de 1981.

<sup>9</sup> Ley 22.520, artículo 17, inciso 23.

<sup>10</sup> *Ibidem*, inciso 25.

<sup>11</sup> *Ibidem*, inciso 27.

<sup>12</sup> Ley 24.059. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 17 de enero de 1992.

<sup>13</sup> Ley 22.520, artículo 17, inciso 30.

<sup>14</sup> *Ibidem*, inciso 31.

<sup>15</sup> *Ibidem*, inciso 32.

<sup>16</sup> *Ibidem*, inciso 33.

Nótese al respecto, que en el inciso 23, puede observarse una clara identificación de las instituciones que son consideradas Fuerzas de Seguridad nacionales. Pero bien, como un paso previo a la identificación, resulta necesario alcanzar una definición clara del término Fuerza de Seguridad, es decir, qué son y qué características deben tener para que encuadren en ese tópico.

Por lo pronto, estamos seguros que se trata de fuerzas policiales federales (a los fines de este trabajo nos interesa la función policial en materia de seguridad y judicial), es decir, instituciones que dependen del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Seguridad Interior. Entonces, desde ese punto de vista, resulta difícil comprender cuál fue el espíritu del legislador al referirse a fuerzas de seguridad provinciales, y mucho menos “territoriales”.

Si intentamos obtener mayor precisión y buscamos en las distintas leyes constitutivas de las fuerzas federales observaremos que en la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina<sup>17</sup> no encontraremos una definición de esa Institución, limitándose únicamente a una enunciación de las funciones que tiene atribuidas. En ese sentido, su artículo 1º establece que “cumple funciones de policía de Seguridad y Judicial en el territorio de las Provincias y Capital de la Nación, dentro de la jurisdicción del Gobierno de la Nación”<sup>18</sup>.

Idéntica situación resulta en torno a la Prefectura Naval Argentina, ya que su Ley Orgánica<sup>19</sup> estipula en su artículo 2º que esta “es una Fuerza de Seguridad” sin abonar mayores precisiones. En tanto que la Ley de Gendarmería Nacional<sup>20</sup> establece que “es una Fuerza de Seguridad Militarizada”, agregando si aun se puede, mayor confusión al asunto, en tanto que lo militarizado o no de un organismo, no hace a su función, sino a su organización interna. En estas dos instituciones encontramos un punto importante en común, y es el hecho de que ambas en determinadas circunstancias pueden obtener el estado militar<sup>21</sup>.

Con respecto a la novel Policía de Seguridad Aeroportuaria, obtendremos que el artículo 11 de la Ley 26.102<sup>22</sup> dispone que “actuará en el ámbito del Ministerio del Interior como autoridad superior responsable de la seguridad aeroportuaria del Sistema Nacional de Aeropuertos”, pero previo a eso, su artículo 1º indica que “La seguridad aeroportuaria debe ser resguardada y garantizada por el Estado nacional a través de las instituciones públicas y organismos de carácter policial, de seguridad, regulación y/o supervisión, con competencia en la materia o en algunos aspectos parciales de la misma”. Observemos entonces cómo la propia ley de Seguridad Aeroportuaria resulta abultadamente vaga en sus conceptos, siendo lo único claro aquí, que será el Estado Nacional el encargado de garantizarla.

Nótese que hasta el momento no arribamos a una respuesta satisfactoria al interrogante “cuáles son las fuerzas de seguridad y qué particularidades tienen respecto a las otras policías”. Retornando a la Ley de Fuerzas de Seguridad encontramos que su artículo 1º estipula que “la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, ejercerán competencias policiales propias del Estado Federal según las misiones, funciones y jurisdicciones territoriales que para cada una de ellas se determinan en la presente ley”.

---

<sup>17</sup> Decreto 333/58 publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 30 de enero de 1958.

<sup>18</sup> *Ibidem*, artículo 1.

<sup>19</sup> Ley 18.398, publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 28 de octubre de 1969.

<sup>20</sup> Ley 19.349, publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 10 de enero de 1972.

<sup>21</sup> Ley 19.349, artículo 10, “Gendarmería Nacional depende del Comando en Jefe del Ejército. En caso de conmoción interior o de guerra el Comando en Jefe del Ejército podrá asignar a Jefaturas y Unidades de Gendarmería Nacional al Comando Militar correspondiente según su zona de actuación”.

Ley 18.398, artículo 16. “El Poder Ejecutivo nacional, a propuesta del comandante en jefe de la Armada, podrá dar, temporalmente, estado militar al personal de la Prefectura Naval Argentina en caso de conflicto”.

<sup>22</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 22 de julio de 2006.

Ahora bien, las cuatro fuerzas tienen en común el hecho de ejercer competencias propias del Estado Federal, en principio, dentro de sus correspondientes ámbitos naturales de actuación y a disposición de la Justicia Federal, en cualquier parte del territorio Nacional. Es decir, su característica distintiva es que son fuerzas policiales dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y por ende federales.

En ese sentido, la citada Ley establece en su artículo 2° que “la Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada, estructurada para actuar en las zonas fronterizas nacionales y demás lugares que se determinen al efecto”, sin encontrar por ningún sitio una definición que agregue algo de claridad al concepto “fuerza de seguridad militarizada”. Pero en cuanto a la Prefectura Naval Argentina, su artículo 7° indica que “es una policía de seguridad, estructurada para actuar en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables, puertos y lugares que se determinen al efecto”, confundiendo así la función de policía de seguridad con el concepto de fuerza de seguridad.

Peor aún es lo que respecta a la Policía Federal, ya que el artículo 12 indica que es “una institución de seguridad pública que cumple funciones de policía de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial que le asigna la presente ley”, cuando en realidad las tres instituciones nombradas tienen funciones de policía de seguridad y judicial. Asimismo, entiendo que resulta abusivo llamar a una institución “de seguridad pública”, en tanto que en un contexto democrático, esta es la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizadas el goce pleno de sus derechos -considerados no solamente como principios o garantías formales sino también prácticas sociales-, a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho.

En tanto que la Policía de Seguridad Aeroportuaria, fue incorporada en la norma a través del artículo 16, al establecer que “cumple funciones en aeropuertos y aeródromos del Sistema Nacional de Aeropuertos”.

A este enfoque se le opone el de Pelacchi, quien aseguró que “las Fuerzas de Seguridad no son en esencia Instituciones Policiales. Conforman desde su creación organismos de seguridad militarizados que dependían del Ministerio de Defensa. Actualmente, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina pasaron a depender del Ministerio del Interior y cumplen, entre otros objetivos generales, ciertas funciones de seguridad especializadas circunscriptas a un territorio determinado...” y que “si bien con carácter de excepción, cumplen otras funciones por disposición del P.E.N. o a requerimiento de la Justicia Federal, no tienen una jurisdicción plena y originaria fuera de los ámbitos territoriales mencionados en la ley 18.711” (TRATADO...: 2000, 848).

Al respecto, cabe destacarse que en nuestro País durante el transcurso de la Guerra Fría, más precisamente en circunstancias en las que se encontraba vigente la Doctrina de Seguridad Nacional, se generó la integración de la estructura orgánico-funcional del sistema de la Seguridad Interior con el de Defensa Nacional, subordinándose las fuerzas de seguridad y policiales a la dirección y control operacional de las fuerzas armadas.

En ese marco, las fuerzas de seguridad resultaban ser apéndices de las fuerzas armadas, tal como ocurrió hasta la sanción de la “Ley Modificatoria de la Ley de Ministerios” (Ley 23.023)<sup>23</sup>, reformativa de la “Ley de Ministerios” (Ley 22.520)<sup>24</sup>, la Gendarmería Nacional

---

<sup>23</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 14 de diciembre de 1983.

<sup>24</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 18 de diciembre de 1981.

dependía del Comando en Jefe del Ejército; la Prefectura Naval Argentina, dependía del Comando en Jefe de la Armada; la Policía de Establecimientos Navales, dependía del Ministerio de Marina pero quedaba subordinada al Jefe del Establecimiento Naval; y la Policía Aeronáutica Nacional integraba los cuadros de la Fuerza Aérea Argentina. Se destaca que en el caso de la Policía de Establecimientos Navales, la referida norma no ejerció ninguna modificación en torno a su dependencia.

En ese contexto, las mencionadas fuerzas de seguridad debían ser dirigidas por un integrante de las fuerzas armadas en actividad con el grado de Oficial Superior. Ocurría una situación parecida con el Servicio Penitenciario Federal, la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, las que si bien no dependían directamente de algún Comando Militar eran conducidas por un efectivo en actividad proveniente de ese sector con el grado de General o equivalente.

Algo similar ocurría con la Secretaría de Inteligencia del Estado (debía estatutariamente estar al mando de un oficial militar con el grado de General de División o equivalente), y con la Central Nacional de Inteligencia (órgano de coordinación en materia de inteligencia, que debía estar a cargo de un oficial militar con el grado de General o equivalente).

Respecto a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional, debe destacarse que a partir del retorno al sistema democrático, en forma gradual pero constante, se fueron realizando acciones para alejarlas de su dependencia de las Fuerzas Armadas. En ese marco, en el año 1984, fue variando conjuntamente la dependencia orgánica de estos cuerpos, en tanto que primero se desvinculó la dependencia hasta entonces existente con las mencionadas fuerzas armadas y se los transfirió directamente al Ministerio de Defensa. En 1992, la Ley de Seguridad Interior, mantuvo la dependencia orgánica respecto del Ministerio de Defensa, pero estableció la dependencia funcional respecto del Ministerio el Interior en cuestiones de seguridad interna. Por último, a partir del año 1996 pasaron a depender tanto orgánica, como funcionalmente de este último ministerio.

En torno a la “jurisdicción plena y originaria” que hiciera mención Pelacchi, puede afirmarse que tanto la Prefectura Naval Argentina como la Gendarmería Nacional en cuanto policía de seguridad, si bien tienen asignada claramente su jurisdicción originaria en sus respectivas leyes orgánicas, nada impide que operen fuera de ella ante requerimiento de autoridad competente; lo mismo ocurre en torno al ejercicio de la policía judicial, sin encontrar impedimento alguno para ejercerlo en la totalidad del territorio nacional.

Ahora bien, parece ser que no solo Pelacchi tiene una definición de fuerzas de seguridad distinta a la nuestra, puesto que si observamos el artículo 2º del anexo I del Decreto 853/2006<sup>25</sup> en el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Convenio Policial Argentino, la norma distingue que “el Convenio Policial Argentino está integrado por los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad que adhieran al presente reglamento. Se entiende por Cuerpos Policiales a: Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policías Provinciales y por Fuerzas de Seguridad a Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Naval Argentina”.

Recién en el año 1992, la República Argentina sentó las bases orgánicas, jurídicas y funcionales del Sistema de Seguridad Interior de la Nación mediante la sanción de la Ley 24.059. Según la definición existente en la misma Ley, el Sistema de Seguridad Interior es el conjunto organizado de relaciones funcionales generadas entre los órganos de gobierno y distintos organismos mediante cuyo accionar se brinda seguridad a la población.

---

<sup>25</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 12 de julio de 2006.

A su vez, tiene la finalidad de determinar las políticas de seguridad, así como planificar, coordinar, dirigir controlar y apoyar el empleo de los elementos humanos y materiales de casi todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación dirigido al cumplimiento de esas políticas. Entendiendo a la Seguridad Interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”<sup>26</sup>, estableciendo para ello, “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos...”<sup>27</sup>.

En tal sentido, la Seguridad Interior así definida, remite al tratamiento policial, preventivo y represivo, frente a desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometen la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución y de las leyes dictadas en su virtud<sup>28</sup>.

El Decreto 1273/92, reglamentario de la Ley de Seguridad Interior, en su artículo 2º define al Esfuerzo Nacional de Policía, “a la acción coordinada de los medios y organismos que dispone el Estado Nacional y los Estados Provinciales, comprensiva de las previsiones para el empleo de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad, a los fines del mantenimiento de la Seguridad Interior” y que “los recursos humanos y materiales a emplearse en el sistema de seguridad interior comprenden a los correspondientes a Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Policías de las Provincias adheridas. Se entiende como Fuerzas de Seguridad a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional y como Fuerzas Policiales a la Policía Federal Argentina y a las Policías Provinciales”.

Observemos la discrepancia generada en tanto que el decreto reglamentario de la Ley de Seguridad Interior, establece que la Policía Federal Argentina es una Fuerza Policial, colisionando así lo normado en la propia Ley 18.711 que la posiciona como una Fuerza de Seguridad.

Para garantizar sus fines, el Sistema de Seguridad Interior se compone de los siguientes actores: “a) El Presidente de la Nación; b) Los Gobernadores de las Provincias que adhieran a la presente Ley; c) El Congreso Nacional; d) Los Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; e) La Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las Policías Provinciales de aquellas provincias que se adhieran a la presente; f) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina”<sup>29</sup>. Dada la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y cada una de las provincias, la Ley de Seguridad Interior tiene en gran medida carácter de convenio, en cuanto a la posibilidad de coordinar la acción interjurisdiccional con aquellas provincias adherentes.

Por su parte, el Ministro del Interior, además de las competencias que le son otorgadas en la Ley de Ministerios, ejerce la conducción política del Esfuerzo Nacional de Policía, debiendo coordinar el accionar de las referidas fuerzas entre sí, con los cuerpos policiales provinciales<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, artículo 2.

<sup>27</sup> *Ibidem*, artículo 3.

<sup>28</sup> Decreto Reglamentario 1273/92, artículo 1. Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 27 de julio de 1992.

<sup>29</sup> Ley de Seguridad Interior, artículo 7º.

<sup>30</sup> *Ibidem*, artículo 8º.

A su vez, tiene a cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional. Respecto de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, dicha facultad se encuentra limitada a los fines derivados de la seguridad interior, sin perjuicio de la dependencia de las mismas del Ministerio de Defensa, y de las facultades de ese ministerio y de las misiones de dichas fuerzas, derivadas de la defensa nacional. Téngase presente tanto la Prefectura Naval como la Gendarmería Nacional integran el Sistema de Defensa Nacional, por lo cual, acorde lo prescribe el artículo 31 de la Ley de Defensa Nacional<sup>31</sup>, “desarrollarán en sus respectivas estructuras orgánicas, los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones emergentes de esta Ley y otras disposiciones legales que se le apliquen” en tanto que “en tiempo de guerra, sus medios humanos y materiales o parte de ellos, podrán ser asignados a los respectivos comandos estratégicos operacionales y comandos territoriales, según se derive del planeamiento correspondiente”. Siendo esta, la única diferencia sustancial existente entre las citadas instituciones y la Policía Federal Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

En tal sentido, el Ministro del Interior tiene las siguientes atribuciones:

1. “Formular las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, y elaborar la doctrina y planes y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior, con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Interior.
2. Dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior.
3. Entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria; e intervenir en dichos aspectos con relación a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los fines establecidos en la presente ley.
4. Disponer de elementos de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional, a través de los jefes de los respectivos cuerpos y fuerzas, y emplear los mismos, con el auxilio de los órganos establecidos en la presente ley”<sup>32</sup>.

Con motivos de asesorar al Ministro del Interior en torno a la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la Seguridad Interior, a la elaboración de planes y en la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de Seguridad Interior, el artículo 9º de la Ley 24.059 creó el Consejo de Seguridad Interior.

En ese marco, la norma le asignó, entre otras, la función de “a) La formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia en aquellas formas que afectan de un modo cuantitativo o cualitativamente más grave a la comunidad; b) La elaboración de la doctrina y de los planes para la coordinación e interacción de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales; c) El asesoramiento en cuanto al suministro de apoyo de personal y medios que dichas acciones y operaciones

---

<sup>31</sup> Ley 23.554. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 5 de mayo de 1988.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

requieran; d) Asesorar en todo proyecto de reglamentación de las disposiciones de la presente Ley; e) Requerir de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y los de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada; f) Supervisar la actuación de la oficina del Convenio Policial Argentino, y demás convenios policiales e internacionales; g) Incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial; h) Establecer la coordinación necesaria con el Consejo de Defensa Nacional; e i) Promover la adecuación del equipamiento de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en el punto b)”<sup>33</sup>.

En tal sentido, tiene la finalidad de:

- a) “Promover el estudio y análisis de la problemática delictiva y contravencional que efectiva o potencialmente se considere atentatoria contra cualquiera de los Poderes e Instituciones emergentes de la Constitución Nacional y de las Constituciones Provinciales.
- b) Desarrollar, a través de sus órganos de trabajo, el estudio de las conductas y situaciones, cualquiera fuere su naturaleza, que amenacen a nivel nacional, regional o provincial, la salud pública, la economía, las fuentes de producción, abastecimiento o trabajo, los servicios públicos de provisión de agua potable o de disposición de desechos industriales o domiciliarios, los medios y vías de comunicación y transporte públicos y, genéricamente, cuando afecte la paz social, las estructuras institucionales estatales y las necesidades generales de la población.
- c) Desarrollar particularmente el estudio y análisis de los fenómenos delictivos descriptos en el artículo 10 inciso a) de la Ley 24.059 y, sobre tales bases, buscar y obtener su más adecuado tratamiento legislativo, administrativo y policial.
- d) Promover la elaboración de políticas y planes, estudio y acciones concernientes a la prevención de los fenómenos delictivos que afecten los bienes jurídicos señalados en el inciso b) del presente artículo.
- e) Promover la implementación, racionalización, concentración y optimización del uso y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, a los fines del buen funcionamiento del sistema.
- f) Promover el incremento de la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema.
- g) Promover la suscripción y ratificación por la República de tratados y convenios internacionales que se consideren necesarios o convenientes a los fines de la seguridad interior.
- h) Promover el desarrollo e intercambio con otros órganos afines -extranjeros o internacionales- de la información concerniente al ámbito de la seguridad interior.
- i) Promover conferencias, convenciones y congresos específicos del área de la seguridad interior en el ámbito nacional e internacional e intervenir en ellos a través de sus representantes más idóneos.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*. Artículo 10.

- j) Proyectar leyes y reglamentaciones tendientes a lograr los fines generales y particulares determinados en la Ley de Seguridad Interior, así como propiciar su correspondiente tratamiento por el Congreso Nacional, las Legislaturas Provinciales o ante los poderes y autoridades competentes en cada caso.
- k) Implementar y mantener en la Subsecretaría de Seguridad Interior, el Sistema Informático de Seguridad Interior que permita, por medio de la participación de todos los componentes del sistema de seguridad, prevenir y/o neutralizar las acciones delictivas señaladas en el artículo 10 inciso a) de la Ley N° 24.059, como así también desarrollar el proceso de información que satisfaga las necesidades de la seguridad interior<sup>34</sup>.

Resulta necesario destacar que el Consejo de Seguridad Interior se encuentra integrado por miembros permanentes y no permanentes, distinguiéndose entre los permanentes al ministro del Interior, en calidad de presidente; el ministro de Justicia; el secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; el subsecretario de Seguridad Interior; los titulares de la Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, y a cinco jefes de policía de las provincias que adhieran al sistema los que rotarán anualmente de acuerdo a lo que se establezca en la reglamentación, procurando que queden representadas todas las regiones del país. En tanto que los gobernadores de provincia que así lo solicitaren pueden participar en las reuniones del Consejo, así como los legisladores integrantes de las Comisiones Permanentes de Seguridad Interior de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. En tanto que serán miembros no permanentes el ministro de Defensa, el titular del Estado Mayor Conjunto, los jefes de policía provinciales que no hayan sido designados para integrar el Consejo en forma permanente, y los gobernadores de provincia que así lo soliciten<sup>35</sup>.

Asimismo, está previsto que en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, cuando se lo considere necesario, se constituirá un Comité de Crisis cuya misión será ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y, fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el reestablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional y estará compuesto por el ministro del Interior y el gobernador en calidad de copresidente, y los titulares de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Si los hechos abarcaren más de una provincia, se integrarán al Comité de Crisis los gobernadores de las provincias en que los mismos tuvieren lugar, con la coordinación del ministro del Interior. En caso de configurarse el supuesto del artículo 31<sup>36</sup> se incorporará como copresidente el ministro de Defensa y como integrante el titular del Estado Mayor Conjunto. El subsecretario de Seguridad Interior actuará como secretario del comité. En tanto que el Consejo de Seguridad Interior y el Comité de Crisis tendrán como órgano de trabajo a la Subsecretaría de Seguridad Interior mencionada en el artículo 8°. La misma contará en su estructura con un Centro de Planeamiento y Control y una Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.

Acorde lo estipulan los artículos 41 y 42 de la Ley 24.059, el Convenio Policial Argentino<sup>37</sup> (cuyo texto fue elaborado en el seno del Congreso Extraordinario de Jefes de Policías y Fuerzas de Seguridad del País, en una reunión celebrada en la Ciudad de La Plata el

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, artículo 11.

<sup>36</sup> “Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°”.

<sup>37</sup> Aprobado por el Decreto 1988/1985, publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 15 de octubre de 1985.

19 de abril de 1983 con el fin de regular competencias e instrumentar la coordinación operativa entre las distintas fuerzas en materia de seguridad interior) continúa vigente en la medida de su compatibilización con las previsiones de la citada Ley, quedando su oficina subordinada a la supervisión del Consejo de Seguridad Interior en los términos del artículo 10, inciso f) precedentemente citado, facultando a ese organismo para establecer las disposiciones indispensables para la compatibilización referida, facultándola a proponer dejar sin efecto las normas del Convenio Policial Argentino que se contrapongan con el contenido de esa Ley.

El 20 de octubre de 2004 se completaron las adhesiones provinciales a la Ley de Seguridad Interior, por lo que la totalidad de las policías de las provincias que habían adherido al Convenio Policial Argentino quedaron, desde esa fecha, dentro del nuevo sistema de seguridad establecido por esa norma. En ese contexto, el Consejo de Seguridad Interior inició un proceso de consultas y elaboración de propuestas a fin de llevar a cabo una adecuación normativa, por lo que en las reuniones regionales celebradas durante los meses de noviembre y diciembre de 2005, la totalidad de los miembros integrantes del Sistema de Seguridad Interior coincidieron en la necesidad de apropiar la normativa hasta ese entonces existente. En ese marco se gestó un nuevo Reglamento Orgánico y Funcional del Convenio Policial Argentino y se derogó el Decreto 1988/1985.

El Convenio tiene por misión contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en el marco del Esfuerzo Nacional de Policía, asimismo contempla que se procurará la calidad y optimización de los servicios y relaciones policiales por medio del intercambio y cooperación interinstitucional.

Como se mencionara oportunamente, acorde su artículo 2º, se encuentra integrado por “los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad que adhieran al presente reglamento. Se entiende por ‘Cuerpos Policiales’ a: Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y policías provinciales; y por ‘Fuerzas de Seguridad’ a la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina”, siendo así que paradójicamente un Decreto norma en contrario a una Ley específica en la materia, como la ya observada Ley de Fuerzas de Seguridad (Ley 18.711). Pero al margen de ello, nótese que el novel Decreto no realiza menciones respecto de dos fuerzas policiales nacionales y por ende, según nuestra óptica, Fuerzas de Seguridad, tales como la Policía de Establecimientos Navales y la Policía Aduanera, asunto que posteriormente abordaremos.

En ese contexto, el Convenio Policial Argentino tiene, entre otras, las funciones de “contribuir a la concreción, sostenimiento y proyección del Esfuerzo Nacional de Policía, de las relaciones y acciones entre los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad, en función de sus acciones de resguardo y plena vigencia de los Derechos y Garantías Constitucionales; y propender a la capacitación, apoyo a la formación y actualización profesional de los recursos humanos policiales, conforme a las necesidades institucionales y en directa relación con las realidades sociales. Complementariamente podrá planificar y gestionar el intercambio interinstitucional, nacional y regional”<sup>38</sup>.

Retomando la Ley de Seguridad Interior, su artículo 16 estipula que “La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal constituirá el órgano a través del cual el ministro del Interior ejercerá la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; como también de los pertenecientes a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en

---

<sup>38</sup> Artículo 5º del Decreto 853/2006.

estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior, y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren”<sup>39</sup>.

La citada Dirección fue creada por la Ley de Inteligencia Nacional<sup>40</sup>, cuyo artículo 6° estableció que son organismos del Sistema de Inteligencia Nacional “la Secretaría de Inteligencia; la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar”, dependiendo de estas últimas, los diversos órganos de inteligencia específicos, es decir, aquellas áreas de inteligencia de las respectivas Fuerzas de Seguridad y Armadas.

En ese sentido, la norma mencionada establece que la Secretaría de Inteligencia es el organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional y tiene como misión general su conducción, y la aplicación de los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de inteligencia, fijados por el Presidente de la Nación, teniendo el titular del mencionado organismo, rango de Ministro.

---

<sup>39</sup> Ley 24.059, artículo 16.

<sup>40</sup> Ley 25.520, publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 06 de diciembre de 2001.



### 3- LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

La burguesía no se interesa en los locos, sino en el poder que ejerce sobre ellos; no se interesa en la sexualidad del niño, sino en el sistema de poder que controla esa sexualidad. Se burla totalmente de los delincuentes, de su castigo o su reinserción, que económicamente no tiene mucho interés. En cambio, del conjunto de los mecanismos mediante los cuales un delincuente es controlado, seguido, castigado, reformado, se desprende, para la burguesía, un interés que funciona dentro del sistema económico político general.

(FOUCAULT: 2006, 41)

Habiendo abordado el andamiaje legal que le da forma a la estructura de la Seguridad Interior en nuestro País, en el presente capítulo analizaremos las funciones y principales características de las distintas instituciones policiales dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y por lo tanto, federales. En ese contexto abordaremos sus jurisdicciones, competencias, y principales características en cuanto a su conformación. Asimismo, en algunos casos nos remontaremos a sus orígenes, resaltando determinados sucesos de sus vidas institucionales, en tanto que generadores de cambios (existiendo casos en los que se generaron nuevas instituciones, tal como ocurrió con la Policía Aeronáutica Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria), con el transcurrir del tiempo en algunas oportunidades se llevó a cabo una involución en torno a los avances alguna vez obtenidos.

#### **3.1- La Prefectura Naval Argentina**

En el Virreynato del Río de la Plata, la primera institución con funciones policiales fue la Capitanía del Puerto de Buenos Aires, que asimismo, constituyó el origen de la actual Prefectura Naval Argentina. Las Capitanías de Puerto reconocen origen en las Ordenanzas Generales de 1793, y durante la vigencia de gobiernos patrios, en cuerpos normativos tales como el Reglamento de las Capitanías de Puerto, promulgado por el Director Supremo Gervasio Antonio de Posadas el 6 de julio de 1814, y posteriormente durante la organización nacional, el Reglamento de Policía de los Puertos de la República para Buques de Ultramar, y el Reglamento para las Capitanías de Puerto de la República, dictados el 10 de noviembre de 1862; y el Reglamento de Puerto para Cabotaje, del 21 de noviembre de ese año.

Cabe asignar particular importancia al Reglamento de las Capitanías de Puerto, en tanto que establecía las Capitanías de Puerto y Subdelegaciones en las provincias con puertos, asignándose facultades de coordinación a la Capitanía del Puerto de la Ciudad de Buenos Aires. Las facultades de las Capitanías fueron ratificadas y ampliadas por decreto dictado el 14 de enero de 1863.

Por su parte, para guardar una visión cronológica del surgimiento de las Instituciones de Seguridad Federales, debe tenerse presente que el 24 de diciembre de 1821 había sido creada en la Provincia de Buenos Aires, cuya capital era la Ciudad de Buenos Aires, la Superintendencia de Alta Policía, hecho que marcó el nacimiento de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Si bien el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires tenía delegada la conducción de las relaciones exteriores por parte de las provincias integrantes de la Confederación Argentina, ello no implicaba que su policía poseyera aún el carácter de policía federal que habría de caracterizarla posteriormente (UGARTE: \* 81). Federalizada la Ciudad de Buenos Aires en el año 1880, se constituyó la Policía de la Capital.

Pero, fue con la Ley N° 3445 de Octubre de 1896, que la actual Prefectura Naval Argentina obtuvo su consolidación jurídica y comenzó a adquirir su fisonomía actual ya que estableció en su artículo 1° que “La policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a la jurisdicción nacional, estará a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y de las subprefecturas y ayudantías de éstas, que serán establecidas en todos los puertos habilitados”.

Respecto a las atribuciones y deberes de la Prefectura, subprefecturas y ayudantías, dispuso:

- “1°. Lo que las leyes generales atribuyen a la ‘Capitanía de puerto’ o ‘autoridad marítima’;
- 2°. Intervenir en todos los casos de delitos o crímenes cometidos en la jurisdicción marítima o fluvial, para instruir la información sumaria de los hechos y detener a los autores, con obligación de dar inmediata cuenta al juez competente.
- 3°. Instruir sumarios en los casos de naufragio, colisión, varaduras y demás siniestros ocurridos en las aguas.
- 4°. Dar entrada y salida a los buques, e intervenir en todo lo relativo a la navegación para fiscalizar el cumplimiento de las leyes que la rigen.
- 5°. Resolver, previo juicio conciliatorio, las cuestiones cuya importancia no pase de cien pesos y que se susciten entre los capitanes y patrones de los buques y sus tripulantes, prácticos o pasajeros; siendo apelables sus decisiones ante la justicia nacional. Estas actuaciones se harán en papel común.
6. Juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales, cuando la pena no exceda de un mes de arresto o de cien pesos de multa, debiendo proceder de acuerdo con lo dispuesto en el Título II, libro IV del código de procedimientos criminales. Esta resolución será apelable ante el juez de sección inmediato.
- 7°. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades sanitarias; cuidar de la limpieza de los puertos donde no existan dichas autoridades; y remover los obstáculos accidentales que entorpecen la navegación.
- 8°. Determinar el orden de colocación de las embarcaciones en los puertos, para seguridad de ellas, atendiendo las disposiciones de la administración aduanera en lo relativo a la carga y descarga.
- 9°. Dar cumplimiento, como fuerza pública, a todo mandato judicial, y prestar el auxilio que requieran las oficinas fiscales, en cuanto se relacione con las funciones de ellas.
- 10°. Llevar un registro de matrícula de las embarcaciones nacionales, con su clasificación y arqueo, que se publicará anualmente; otro, de la población flotante, prácticos, carpinteros de ribera y maquinistas; otro, de los días hábiles e inhábiles para las operaciones comerciales; otro, de mareas.
- 11°. Llevar una estadística especial de todo lo concerniente al movimiento marítimo y fluvial”.

Por otra parte, el artículo 5° delegaba en el Poder Ejecutivo Nacional la determinación de “...los límites en que cada autoridad marítima o fluvial ejercerá sus funciones...”.

Su jurisdicción no estaba limitada a los puertos, sino que incluía a los mares, ríos, canales y puertos sometidos a la jurisdicción nacional. Quedaron así, definidas plenamente, sus atribuciones como la primera policía federal, con las limitaciones de su jurisdicción respecto a lo atinente a la navegación.

Posteriormente, se sancionaría la Ley Orgánica de la Prefectura Naval Argentina (Ley 18.398)<sup>41</sup> consolidando la estructura jurídica y funcional de esa institución. En ese contexto, puede definírsela como a una institución policial especializada en la seguridad de la navegación, la seguridad portuaria y prevención del orden público y la protección ambiental del medio acuático y su entorno.

En ese contexto, el artículo 4° de su Ley Orgánica estipula que actúa con carácter exclusivo y excluyente en:

- a) Mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables de la Nación que sirvan al tránsito y comercio interjurisdiccional, y en los puertos sometidos a jurisdicción nacional;
- b) Antártida Argentina, Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur;
- c) En las costas y playas marítimas, hasta una distancia de cincuenta (50) metros a contar de la línea de la más alta marea y en las márgenes de los ríos, lagos, canales y demás aguas navegables, hasta una distancia de treinta y cinco (35) metros a contar de la línea de la más alta crecida ordinaria, en cuanto se relacione con el ejercicio de la policía de seguridad de la navegación;
- d) A bordo de los buques en aguas jurisdiccionales y en los de bandera argentina que se encuentren en mar libre;
- e) A bordo de los buques de bandera argentina que se encuentren en puertos extranjeros, específicamente, en todo lo referente a la policía de seguridad de la navegación y al ejercicio de la jurisdicción administrativa de la navegación y, en general, en todo caso en que, de acuerdo con el derecho internacional público, no sea de la competencia del Estado jurisdiccional local;
- f) Zonas de seguridad de frontera marítima y en las márgenes de los ríos navegables, de acuerdo a lo previsto en la ley de jurisdicciones de las fuerzas de seguridad, al solo efecto de los delitos de competencia federal.
- g) Asimismo, actuará en cualquier otro lugar del país, a requerimiento de la Justicia Federal.

En tanto que su artículo 5°, establece que como Policía de Seguridad de la Navegación tiene las funciones de:

- 1) Intervenir en todo lo relativo a la navegación haciendo cumplir las leyes que la rigen;
- 2) Dictar las ordenanzas relacionadas con las leyes que rigen la navegación y proponer las que establezcan las faltas o contravenciones marítimas y fluviales y sus sanciones, siendo su autoridad de aplicación;
- 3) Ser órgano de aplicación en el orden técnico de los convenios internacionales sobre seguridad de la navegación y de los bienes y de la vida humana en el mar;
- 4) Preparar el material y proponer las instrucciones a los delegados gubernamentales a las conferencias y organismos internacionales sobre navegación, y proponer los que deban representar a la Prefectura Naval Argentina;

---

<sup>41</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 10 de Octubre de 1969.

- 5) Dar entrada y salida a los buques, hacer cumplir su orden de colocación en los puertos, atendiendo a los giros dispuestos por la autoridad competente, y controlar la seguridad de su amarre, la del tránsito portuario y la de la navegación;
- 6) Entender en la extracción, remoción o demolición de buques y aeronaves o sus restos náufragos, de bandera nacional o extranjera, que se hallen hundidos o encallados en aguas jurisdiccionales argentinas, constituyendo un obstáculo o peligro para la navegación marítima o fluvial, en la forma o condiciones que determinen las leyes respectivas;
- 7) Fiscalizar los despojos de los naufragios y salvamentos, sin perjuicio de la intervención que, en su caso, corresponde a la autoridad aduanera;
- 8) Llevar el Registro Nacional de Buques, que comprenderá el registro de matrícula de los buques argentinos y el registro de dominio y demás derechos reales, gravámenes, embargos o interdicciones que recaigan sobre los mismos;
- 9) Otorgar el uso y cese de bandera a los buques argentinos en cumplimiento a lo dispuesto por las autoridades pertinentes;
- 10) Publicar periódicamente el Elenco de la Marina Mercante Argentina, de acuerdo a las constancias del Registro de Matrículas;
- 11) Aprobar y vigilar técnicamente la construcción, modificación, reparación, desguace y extracción de buques y elementos de seguridad y salvamento;
- 12) Inspeccionar los buques para verificar su seguridad y determinar al arqueo de los de bandera argentina, otorgando los certificados correspondientes;
- 13) Otorgar privilegio de paquete postal a buques argentinos y extranjeros, previa intervención de las autoridades pertinentes;
- 14) Intervenir, de acuerdo con las disposiciones que al respecto dicte el comandante en jefe de la Armada, en la asistencia y salvamento de buques, aviones, vidas y bienes en aguas jurisdiccionales;
- 15) Reglamentar y administrar los servicios de practicaje y pilotaje;
- 16) Hacer cumplir las disposiciones de las autoridades sanitarias y de las vinculadas a la limpieza de los puertos;
- 17) Llevar el Registro Nacional del Personal de la Navegación, el que comprenderá el Registro del Personal Embarcado y el del Personal Terrestre de la Navegación;
- 18) Proponer al comandante en jefe de la Armada los requerimientos que, sobre conocimientos mínimos en lo relativo a seguridad de la navegación, debe reunir el personal de la marina mercante y el personal navegante en general. Otorgar los certificados de habilitación correspondientes a dicho personal y al que desempeña tareas afines a la navegación;
- 19) Determinar la dotación de seguridad de los buques;
- 20) Colaborar en los servicios de faros, balizas y señales marítimas y fluviales;
- 21) Atender y dirigir el servicio de radio comunicaciones para la seguridad de la navegación y en salvaguarda de la vida humana en el mar y el servicio de radiodifusión para la seguridad de la navegación y colaborar con el Servicio de Hidrografía Naval en el suministro de informaciones de carácter meteorológico e hidrográfico y en aviso a los navegantes;

- 22) Tener a su cargo las ayudas a la navegación, excepto las que mantengan otros organismos;
- 23) Entender en lo relativo a las normas que se adopten tendientes a prohibir la contaminación de las aguas fluviales, lacustres y marítimas por hidrocarburos u otras sustancias nocivas o peligrosas, y verificar su cumplimiento.

En tanto que en el ejercicio de la jurisdicción administrativo-policial tiene la función de:

- 1) Instruir sumarios por naufragios, colisiones, varaduras y otros acaecimientos de la navegación ocurridos a buques argentinos o extranjeros en aguas jurisdiccionales argentinas, así como también los ocurridos a buques argentinos en aguas extranjeras o en mar libre para su investigación; y deslindar responsabilidades en el orden administrativo, en aquellos casos cuyo juzgamiento no correspondiere al Tribunal Administrativo de la Navegación;
- 2) Juzgar las faltas o contravenciones de seguridad náutica;
- 3) Juzgar las faltas o contravenciones policiales de seguridad pública dentro de competencia asignada por el Código de Procedimientos Criminales para la Capital Federal y Territorios Nacionales y con arreglo a lo establecido en el título II, sección primera, libro IV del citado código.

Como policía de seguridad tiene la función de:

- 1) Mantener el orden público y contribuir a la seguridad del Estado;
- 2) Garantizar en tiempo de paz y contribuir en caso de conmoción interior o conflicto internacional, a la seguridad interna de los puertos y a la de las vías navegables;
- 3) Prevenir la comisión de delitos y contravenciones;
- 4) Identificar a las personas que entren o salgan del país por vía marítima, fluvial o aérea en su jurisdicción, y a las que habiten o trabajen dentro de los límites de aquélla, así como también verificar la documentación personal;
- 5) Prestar, en cuanto se relacione con sus funciones específicas, el auxilio que le requieran las autoridades competentes;
- 6) Prestar auxilio en los casos de inundaciones y otros siniestros;
- 7) Efectuar el control de averías y la lucha contra incendios en los puertos;
- 8) Colaborar con su servicio de comunicaciones con las distintas autoridades policiales;
- 9) Llevar prontuarios, efectuar canje e intercambiar información con otras fuerzas de seguridad y policiales;
- 10) Extender la documentación pertinente a las personas que trabajen en su jurisdicción;

Como policía judicial su función será:

- 1) Intervenir en todos los casos de delitos y practicar las diligencias necesarias para comprobar los hechos ocurridos y descubrir y detener a sus autores y partícipes, con los deberes y derechos que a la policía otorga el Código de Procedimientos Criminales para la Capital Federal y Territorios Nacionales;
- 2) Instruir sumarios por naufragio, colisiones, varaduras y demás siniestros que ocurran en aguas de jurisdicción nacional y a los sucedidos a los buques de bandera

argentina en mar libre, con intervención judicial cuando el hecho prima facie configure delito;

- 3) Instruir sumarios por delitos ocurridos en el recinto de los edificios ocupados por sus unidades emplazadas fuera de su ámbito de actuación, con intervención del juez competente;
- 4) Dar cumplimiento, como fuerza pública, a todo mandato judicial.
- 5) Intervenir en lo que sea de su competencia en todo lo relativo a caza y pesca marítima y contribuir al cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales que rijan esa actividad;
- 6) Cumplir con los deberes y ejercer las facultades atribuidos por las leyes y reglamentos generales a la autoridad marítima;
- 7) Intervenir en el restablecimiento del orden y la tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo;
- 8) Toda otra función que se le asigne conforme su misión y capacidades.

Estando los últimos dos puntos en absoluta concordancia con lo dispuesto en el artículo 10, incisos f) y g) de la ley 18.711. En tanto que, el artículo 6° de la Ley 18.398 establece dentro de su jurisdicción, y en colaboración con las autoridades competentes, podrá ejercer la función de:

- a) Policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde funcionen organismos establecidos por las respectivas administraciones, dentro de las horas habilitadas por ellas;
- b) Policía aduanera, de migraciones y sanitaria, fuera de aquellos lugares establecidos en el inciso a), así como también en ellos, pero fuera de los horarios establecidos por las respectivas administraciones.

Su artículo 7° la faculta a actuar en jurisdicción de otras policías cuando razones de urgencia o la naturaleza del hecho que se investiga lo justifiquen, debiendo dar conocimiento inmediato en forma circunstanciada a las autoridades correspondientes.

Por último, cabe mencionarse que es asimismo, la autoridad de aplicación nacional y representante oficial del estado nacional argentino en foros y organismos internacionales en todo cuanto se relacione con la seguridad de la navegación, la protección de los buques y las instalaciones portuarias y la protección del medio ambiente acuático.

### **3.2- La Policía Federal Argentina**

A través del Decreto 17.750/43<sup>42</sup> fue creada la Policía Federal y aprobado su estatuto, subsistiendo por otra parte, la Policía de la Capital Federal. Posteriormente, por Decreto 33.265/44<sup>43</sup> se generó la desaparición de la Policía de la Capital por habérsela integrado funcionalmente a la Policía Federal.

Respecto de los motivos que tuvo la creación de la Policía Federal Argentina –sobre la base de la preexistente Policía de la Capital Federal–, resulta oportuno hacer referencia a la motivación de los decretos anteriormente mencionados:

---

<sup>42</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 24 de diciembre de 1943.

<sup>43</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 9 de diciembre de 1944.

“...En la comprensión de los fenómenos desconocidos como el ingreso del terrorismo internacional y la realidad del narcotráfico, el aumento de la violencia y la sofisticación del delincuente, que empleará nuevas armas y nuevos ‘modus operandi’, llevó a la policía a estudiar los grandes conglomerados humanos con asiento en metrópolis superpobladas...la experiencia de estos años involucra la certeza de cambios estructurales en las pautas culturales...”.

“...En 1940 el asesor letrado de la Dirección General de Aduanas, Dr. César Fioretti, proyectó la ‘Policía Federal’ como una División de la Policía de la Capital, atribuyéndole la prevención y represión de los delitos federales, infracciones a las leyes de impuestos internos y contrabando, además de custodiar el tráfico en los caminos nacionales y el patrullaje de los mismos...”

“...En ‘Las Bases de Tucumán para un Tratado de Cooperación Policial entre las Provincias, con la coincidencia de la Nación’ de 1942, suscriptas el 11 de julio de ese año, se anhelaba la creación de una Oficina Policía Argentina, con la Dirección General en la Capital y otras delegaciones, como provincias adhirieran a la misma. La idea no tuvo concreción, pero durante la jefatura del General Domingo Martínez, se dio luz al Proyecto de Dirección General de Seguridad Pública, que no llegó a ser elevado”.

“Esta Dirección tendría carácter de ‘policía federal’ inspirada en la Ley de Gendarmería Nacional. Trataba de unificar en una sola Policía Nacional todos los organismos de seguridad policial de la Nación (Policía de la Capital, Gendarmería Nacional, Policía Marítima y Fluvial, Policía Aduanera, Policía de Territorios Nacionales) con policías federales destacadas en las provincias...”<sup>44</sup>.

En ese contexto, se optó por asignar a la Policía de la Capital Federal, que era en la oportunidad, una institución de significativo desarrollo tecnológico y profesional, la misión de luchar contra la delincuencia en jurisdicción federal. Se debe señalar que también esta decisión implicó una modificación muy significativa en las estructuras de seguridad interior del país, dado que, por primera vez, comenzó a ejercerse en todo el país la función de policía de seguridad federal, en forma permanente y no exclusivamente a requerimiento de autoridades federales (UGARTE: \* 87).

Constituyéndose así en un cuerpo policial dependiente del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior. Asimismo, adecúa su actuación a la jurisdicción local y federal. En la jurisdicción local su actuación se circunscribe a la potestad de actuar como policía de seguridad y judicial en el territorio de la Capital Federal –excepto en el ámbito portuario–.

Respecto a su actuación en el ámbito de la Capital Federal, debe mencionarse el nuevo status jurídico que adquirió la Ciudad desde la sanción de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, ya que su artículo 129 estipula que “una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”. En ese contexto se sancionó la Ley que Garantiza los Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires (Ley 24.588)<sup>45</sup>, que en el artículo 7º dispuso “el Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes” y que “La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional”.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 27 de noviembre de 1995.

Téngase presente que por imperio de la “Ley que Garantiza los Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires” (Ley 26.288) <sup>46</sup>, se dispuso que sea el Gobierno nacional el que ejerza en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, las funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales

Siendo lo novedoso de esa norma, que en su artículo 1º, establece que “el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales” y que “el Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, en tanto que “la Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior”.

En tanto que en la jurisdicción federal, se desenvuelve en el ámbito propio que le corresponde al Gobierno Central en el territorio de las provincias respetando las autonomías locales. Conforme a ese doble ámbito jurisdiccional (local y federal), las funciones desarrolladas por la Policía Federal Argentina se agrupan en:

1. Policía de Seguridad local: en la ciudad de Buenos Aires –excepto puerto y aeropuerto, jurisdicción de la Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria- tiene como misión mantener y preservar el orden, la tranquilidad y seguridad públicos, previniendo la comisión de delitos de la competencia de la Justicia Nacional.
2. Policía Judicial local: actúa como auxiliar de la Justicia Nacional en la investigación y represión de los delitos ordinarios o locales cometidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
3. Policía de Seguridad Federal: cuya misión es la prevención de los delitos federales que puedan cometerse en cualquier lugar del País y a la preservación y mantenimiento del orden público federal en coordinación con otros Organismos Nacionales y Federales. Su actuación comprende todo el ámbito del País, salvo en las zonas de fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aeropuertos, lugares donde tienen competencia las demás Fuerzas de Seguridad.
4. Policía Judicial Federal: actúa a través de las distintas delegaciones y servicios especializados en el interior del País como auxiliar de la Justicia Federal en la investigación y represión de los delitos federales, en todo el ámbito de aplicación del Código Procesal Penal de la Nación, sin limitaciones territoriales.

En varias situaciones, su despliegue y posición derivan de la asignación específica de funciones, aún en áreas de jurisdicción de otros organismos. Así, el Decreto 591/93<sup>47</sup> autoriza a la Policía Federal Argentina a instalar y poner en funcionamiento, un sistema de información para el control de la salida e ingreso de personas en los aeropuertos nacionales e internacionales, puertos fluviales y marítimos y pasos de frontera.

### **3.3- La Gendarmería Nacional Argentina**

Fue creada mediante la Ley de Creación y Organización de la Gendarmería Nacional (Ley 12.367)<sup>48</sup>, aunque puede señalarse como uno de los antecedentes de esta institución, a los

---

<sup>46</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 7 de septiembre de 2007.

<sup>47</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 20 abril de 1993.

<sup>48</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 11 de agosto de 1938.

Blandengues de la Frontera –cuerpo dedicado a la defensa de las fronteras contra los aborígenes-.

Su artículo 1° estableció la creación de la Gendarmería Nacional con carácter de policía militarizada federal, sin que esto importe considerarla como parte del ejército de la Nación, del cual es independiente, salvo en los casos expresamente determinados por la ley. Por otra parte, el artículo 2° establecía la misión de “velar por el mantenimiento del orden y la seguridad pública y asegurar el cumplimiento de las leyes de la Nación y demás disposiciones legales”.

En tanto que respecto a sus funciones, el artículo 3° estipulaba que debían ejercerse “en todos los lugares sujetos a jurisdicción federal, con excepción de los sometidos a jurisdicción militar; y en cualquier parte de la Nación, siempre que sean requeridas para auxiliar a las autoridades federales en el ejercicio de sus funciones”.

Por otra parte, respecto a la dependencia, sus artículos 4° y 5° prescribían respectivamente que la Gendarmería Nacional “dependerá del Ministerio del Interior, excepto en los casos expresamente determinados en esta ley” y que “El Poder Ejecutivo está facultado para poner bajo la dependencia directa y única del Ministerio de Guerra, a la gendarmería o a parte de la misma, en los siguientes casos: a) Estado de sitio; b) Exigencias de la defensa nacional; e) Movilización del ejército; d) Cuando sea imprescindible para el mantenimiento del orden interno”.

La Gendarmería Nacional no nació con las características de fuerza militar de seguridad con funciones fundamentales de vigilancia, control y policía de fronteras que habrían de caracterizarla posteriormente, por cuanto aún no existía la normativa específica relativa a zonas de seguridad de fronteras, inaugurada en nuestro país con el dictado del Decreto 15.385/44<sup>49</sup>.

No obstante, la jurisdicción nacional tenía una extensión territorial ciertamente amplia: los territorios nacionales, que abarcaban íntegramente la Patagonia y parte de la Llanura Pampeana, al Sur, y buena parte del Noreste Argentino, lugares destinados prioritariamente a constituir el ámbito de actuación del nuevo cuerpo. Ello, sin perjuicio de la posibilidad de ser empleada en cualquier punto del país, en auxilio de las autoridades federales, en ejercicio de sus funciones.

Respecto de las motivaciones que presidieron la creación de Gendarmería Nacional, es útil transcribir parcialmente, la nota dirigida por el Poder Ejecutivo Nacional a la Cámara de Diputados, requiriendo la pronta sanción del Proyecto de Ley que habría de constituir la Ley N° 12.367:

“La iniciativa propuesta, como único medio de llevar a los territorios, especialmente del Sur, conjuntamente con la tranquilidad, y la seguridad más indispensable al comercio, la producción y aún a la vida misma de sus habitantes, la representación de la soberanía nacional...”

Resulta entonces que la creación de la Gendarmería Nacional se originó por la necesidad de mantener el orden y la tranquilidad pública en los entonces extensos y poco poblados territorios nacionales –especialmente en el sur- y, excepcionalmente en todo el país, ante graves alteraciones del orden público; sin perjuicio de desempeñar un rol significativo en aspectos de defensa nacional. Constituía un cuerpo policial, y así lo expresaba el art. 1° de su ley de creación; pero destinado a actuar en zonas y situaciones riesgosas y difíciles. El 25 de

---

<sup>49</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 25 de abril de 1945.

noviembre de 1971 fue promulgada la actual Ley Orgánica de la Gendarmería Nacional (Ley 19.349)<sup>50</sup>.

Tiene la misión de satisfacer en su zona de responsabilidad territorial y en otros lugares del País por disposición del Poder Ejecutivo Nacional o a requerimiento de la Justicia Federal, las necesidades emergentes del Estado Nacional en materia de Seguridad Interior. En tanto que en el marco de la Defensa Nacional ejecuta el control y vigilancia de las fronteras y la custodia de objetivos estratégicos y participa en la seguridad operacional y en otras operaciones militares que deriven del planeamiento militar.

Depende orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior, en base a lo dispuesto en el Decreto 660/96<sup>51</sup>. Asimismo, mantiene relaciones funcionales con el Ministerio de Defensa, en razón de que forma parte del Sistema de Defensa Nacional, de acuerdo con lo indicado en el artículo 9º de la Ley de Defensa Nacional.

Su jurisdicción se encuentra contemplada en las zonas de seguridad de fronteras terrestres, incluidos los cursos de agua fronterizos (con excepciones de los que sean navegables y sirvan al comercio o transporte interjurisdiccional). En razón de su función de policía de seguridad en la vigilancia de frontera, en los casos en que la ley pertinente fije un ancho inferior a cincuenta kilómetros para el sector fronterizo fluvial, e inferior a cien kilómetros para el sector fronterizo terrestre, su jurisdicción territorial abarcara respectivamente la franja a lo largo de la frontera con las profundidades mencionadas. También tendrá jurisdicción en los túneles y puentes internacionales; en cualquier otro lugar del territorio de la Nación, cuando ello sea dispuesto por el Poder Ejecutivo con vista al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional; y en cualquier otro lugar del País a requerimiento de la Justicia Federal.

En tanto que la citada norma establece en su artículo 3º que dentro de su jurisdicción cumple las siguientes funciones:

1. Policía de Seguridad y Judicial en el fuero Federal,
2. Policía auxiliar Aduanera, de Migraciones y Sanitaria donde haya autoridad establecida por las respectivas administraciones y dentro de las horas habilitadas por ellas.
3. Policía de prevención y represión del contrabando, migraciones clandestinas e infracciones sanitarias en los lugares no comprendidos en el inciso anterior, así como también en éstos fuera del horario habilitado por las respectivas administraciones.
4. Ejercer por delegación, mediante acuerdo funciones inherentes a los organismos aduaneros, de migración y sanitarios en los lugares que en cada caso se establezcan.
5. Policía de prevención y represión de infracciones que le determinen leyes y decretos especiales.
6. Policía en materia forestal de conformidad con lo que determinen las leyes, reglamentaciones y convenios pertinentes.
7. Policía de prevención y de represión de infracciones a normas especiales que determine el Ministerio del Interior, cuando se la afecte a la vigilancia de frontera protección de objetivos y otras actividades afines con sus capacidades.

---

<sup>50</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 10 de enero de 1972.

<sup>51</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 27 de junio de 1996.

8. Policía de Seguridad de la navegación en los lagos, ríos y demás cursos de agua, cuando dicha función le sea delegada.
9. Intervenir para reprimir la alteración del orden público, o cuando éste se vea subvertido, o cuya magnitud sobrepase las posibilidades de control de las fuerzas policiales, o cuando adquiriera las características de guerrilla, en cualquiera de sus formas, cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo Nacional.
10. Toda otra función que se le asigne conforme a su misión y capacidades.

### **3.4- La Policía de Seguridad Aeroportuaria**

Ante todo, resulta menester abordar su antecedente directo, la Policía Aeronáutica Nacional que fue creada por la Ley 21.521<sup>52</sup>. Era una fuerza de seguridad militarizada que ejercía el poder de policía de seguridad y judicial en el aeroespacio, en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales, en lo que no se afecte a la jurisdicción militar y en los casos de infracciones de competencia federal que compromete el empleo del medio aéreo o la seguridad de la aeronavegación.

El artículo 5° de la citada norma, la facultaba para actuar fuera de su jurisdicción originaria en persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores, o para la realización de diligencias urgentes relacionadas con sus funciones.

Asimismo, el artículo 7° estipulaba que el cargo de Director Nacional de la Policía Aeronáutica Nacional fuera ejercido por un Oficial Superior de la Fuerza Aérea en actividad. Por su parte, ese cargo era designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, con intervención del Ministro de Defensa. En tanto que los demás cargos eran cubiertos por designación del Director Nacional.

Resulta importante destacar que el artículo 10 esgrimía que la Policía Aeronáutica Nacional, ejercía sus funciones en el aeroespacio con medios de la Fuerza Aérea, en tanto que el servicio de policía de seguridad y judicial los debía realizar con sus propios medios.

En el artículo 12 se encontraban estipuladas sus funciones: vigilar y fiscalizar el aeroespacio; vigilar el cumplimiento de las normas sobre la actividad aérea prohibida o restringida; ejecutar los compromisos previstos por convenios internacionales en materia de policía de aeronavegación según las órdenes que especialmente se le impartieran; ejercer las facultades previstas en relación con las aeronaves que infrinjan las normas legales en vigencia; vigilar y mantener la seguridad y el orden, prevenir, investigar y reprimir la comisión de delitos y faltas dentro de su ámbito de competencias; intervenir en la prevención y represión de apoderamiento de aeronaves e interferencias ilícitas a la aviación civil; prevenir y reprimir el contrabando con intervención de las autoridades judiciales y administrativas competentes; controlar o verificar personas, aeronaves, tripulaciones y cosas transportadas, en cuanto se refiera a seguridad; vigilar el cumplimiento de las normas sobre marcas de nacionalidad y matriculación de las aeronaves; controlar el transporte, tenencia, portación o empleo de armas, explosivos u otros elementos de peligro potencial, sensores, registros y demás objetos que sean materia de reglamentaciones especiales; instruir sumarios con intervención del juez competente y practicar las diligencias necesarias para comprobar los hechos ocurridos, descubrir y detener a sus autores y partícipes; dar cumplimiento a los mandatos judiciales; evacuar informes y prestar la colaboración que las fuerzas armadas, otras fuerzas de seguridad y autoridades

---

<sup>52</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 31 de Enero de 1977.

policiales requieran; prestar, en cuanto se relacione con sus funciones específicas, el auxilio que le requieran las autoridades competentes; velar por el cumplimiento de las prescripciones legales vigentes y ejercer las facultades que se acuerdan a la autoridad aeronáutica, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a otras competencias; colaborar en la observación aérea de incendios de bosques, inundaciones u otros siniestros a solicitud de la autoridad competente; y colaborar en la búsqueda, asistencia y salvamento de aeronaves, como así también en toda otra situación de emergencia.

Ampliando las citadas funciones, el artículo 14 establecía que dentro de su jurisdicción y en colaboración con las autoridades competentes podría ejercer la policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde hubiera autoridad establecida para las respectivas administraciones y dentro de las horas habilitadas por ellas; y policía de prevención y represión del contrabando, migraciones clandestinas e infracciones sanitarias en los lugares no comprendidos precedentemente, pero fuera del horario habilitado por las respectivas administraciones cuando se le delegara.

Por su parte, el artículo 16 estipulaba que el personal de la Policía Aeronáutica Nacional tenía estado militar específico que resultaba de la citada ley y de las normas complementarias que en su consecuencia se dictaran. Ahora bien, tengamos en cuenta que de la referida norma solo surgían funciones y actividades policiales, salvo en lo atinente a la sujeción al Código de Justicia Militar estipulado su artículo 17, previéndose ello en los casos de delitos y faltas militares en toda circunstancia y lugar; delitos y faltas no militares cometidos en actos del servicio, o en lugares militares o de las fuerzas de seguridad, o que se encuentren bajo su control; y delitos y faltas no militares cometidos actuando en auxilio de autoridades civiles o a requerimiento de estas, o en cumplimiento de obligaciones legales, excepto los vinculados al cumplimiento de diligencias judiciales encomendadas por tribunales no militares o preceptuado por normas procesales no militares.

La antigua Policía Aeronáutica Nacional contaba con aproximadamente un total de 2.200 efectivos repartidos en 24 escuadrones en todo el País, distinguiéndose que su cuadro de Oficiales se encontraba cubierto por Personal Superior de la Fuerza Aérea Argentina (FAA) en actividad, en cuanto que el personal Subalterno se componía por agentes de inteligencia de la Fuerza Aérea Argentina, que no se formaban en los institutos militares de la FAA, sino en su propio centro de entrenamiento especializado en tareas policiales y que usufructuaban únicamente el grado de Agente durante toda su carrera. Es decir que era una fuerza policial en la que los oficiales eran militares en actividad y los suboficiales (agentes) civiles. En ese sentido, esta fue la única Institución que mantuvo tan confusa característica en cuanto a la constitución de sus cuadros<sup>53</sup>.

Ahora bien, sancionadas las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, tal estructura quedó posicionada sobre esas dos vertientes que se manejan en planos abultadamente diferentes, puesto que era una fuerza de seguridad (policial) dependiente del Ministerio de Defensa, e integrada en sus cuadros por personal militar. A tal punto que no se comprende cómo pudo haber mantenido tales características desde el 26 de Abril de 1988 (día de la promulgación de la Ley de Defensa Nacional) hasta el 22 de Febrero de 2005 (fecha en la que se la traspasó al área del Ministerio del Interior) puesto que toda su estructura colisionaba de plano con lo estipulado en el artículo 4º de la Ley de Defensa Nacional, el cual establece que “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente

---

<sup>53</sup> Posteriormente veremos que la Policía de Establecimientos Navales también conforma sus cuadros con efectivos civiles y de la Armada. Aunque a diferencia de lo que ocurría con la Policía Aeronáutica Nacional, donde todo el cuerpo de oficiales eran militares, en este caso solamente lo será el Jefe de la Fuerza.

en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial”.

El ocaso institucional de esta Fuerza de Seguridad se originó el 16 de septiembre de 2004 cuando “se autorizó el envío de 4 valijas sin pasajeros desde Ezeiza a Madrid en el vuelo 6420 de Southern Winds, que habrían contenido 58,9 kilogramos de cocaína, sustancia que fue incautada en el aeropuerto de Barajas, Madrid”<sup>54</sup>. Tal situación ocasionó un impacto político de tal magnitud que “el Presidente Néstor Kirchner y el Ministro de Defensa José Pampuro, ordenó el relevo del jefe de la Fuerza Aérea, Brigadier Carlos Rohde. Además, se disolvió la Policía Aeronáutica Nacional (PAN) y creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)”<sup>55</sup>.

El entonces Director Nacional de la Policía Aeronáutica Nacional, Brigadier Horacio Miguel Giagischia, respecto al asunto manifestó a los medios periodísticos<sup>56</sup> que “era responsabilidad absoluta de la empresa que despachó este equipaje (que llevaba la droga) y que Southern Winds tiene contratada a una empresa de vigilancia (TAS) que ese día tenía destacado personal capacitado para detectar mercancías peligrosas, armas y explosivos”. Asimismo, detalló que “el papel del personal de la Policía Aeronáutica Nacional era monitorear y vigilar a las compañías privadas de vigilancia, y que su función principal es detectar armas y explosivos. El Estado controla solo al 30% de las aerolíneas que operan en el aeropuerto, el resto tiene seguridad privada”.

En un principio, la respuesta lógica ante tales manifestaciones sería el repudio, tal que resultaría impensable que un Director Nacional, pretenda deslindar o compartir algún tipo de responsabilidad con una empresa de vigilancia privada, puesto que eran funciones netamente policiales, y por ende de su absoluta competencia, máxime si se tiene en cuenta que se encuentran contempladas en su ley orgánica (artículo 14, inciso 2). Destacándose que en tal caso, las empresas privadas de vigilancia solamente se encontrarían en condiciones, no ya de prestarle apoyo, sino de reforzar las labores de la Policía Aeronáutica Nacional, tantísimo menos entonces podrían suplir sus funciones. Tal afirmación surge de la carga pública que les impone la Ley 21.521 a los funcionarios de la Policía Aeronáutica Nacional, no existiendo ninguna ley que obligue en tal sentido a las empresas de vigilancia privada, máxime si se tiene en cuenta que carecen del indispensable poder de policía, que no son auxiliares de la justicia y que por ello únicamente, se limitan a actividades disuasorias o complementarias.

A modo de ejemplo, podría decirse que si bien es cierto que la vigilancia privada puede llevar a cabo controles en los bolsos y equipajes a través de escáneres, no pueden lograr su apertura sino con el expreso consentimiento del portador, pues al carecer del poder de policía se ven imposibilitados de realizar cualquier tipo de requisa.

Manteniendo esa lógica, surgiría como producto de la impericia propia de la inexperiencia tanto que se haya delegado en las empresas de seguridad funciones que por ley nunca les fueron asignadas, como el hecho de su reconocimiento público en la conferencia de prensa por parte de sus principales exponentes, quienes pretendieron delegar la responsabilidad de la ausencia de controles y de prevención de delitos de acción pública, los que por definición, resultan perseguibles de oficio a través de todos los sistemas previstos para tal fin en la orgánica del Estado.

---

<sup>54</sup> Diario *La Nación*, “Allanaron oficinas comerciales de Southern Winds”, [Documento www] Recuperado: [http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota\\_id=685528&high=southern%20winds](http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=685528&high=southern%20winds). 07/03/2005.

<sup>55</sup> Diario *Crónica*, “Southern Winds. Ya tiene fecha el juicio oral”, [Documento www] Recuperado: <http://www.cronica.com.ar/article/articleview/1179002078/1/20>. 12/05/2007.

<sup>56</sup> Conferencia de prensa llevada a cabo el 15 de Febrero de 2005 en el Edificio Cóndor.

Cabe mencionar la opinión de Marcelo Sain al respecto “...observamos que en esta fuerza no había una estrategia delictiva cierta y eficiente. Para decirlo institucionalmente, más allá de las acciones loables de algunas personas y miembros de la institución, que trabajaban honesta y eficientemente, la Policía Aeronáutica Nacional no estaba volcada como fuerza policial a la prevención y conjura del delito. Esto por el tipo de estructura de mando que tenía, por el tipo de doctrina y cultura institucional, por la organización y el funcionamiento, por la carrera profesional y por el conjunto de recursos humanos que tenía; no estaba volcada a lo que es la prevención eficiente de la investigación de delitos. Se chocaban con el delito y en ese momento hacían la pertinente denuncia judicial y movían el caso”. (CÁMARA DE DIPUTADOS: 2005, 30)

Posteriormente, el Decreto de necesidad y urgencia 145/05<sup>57</sup>, transfirió orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional del ámbito del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior, observándose que en el tercer párrafo de sus considerandos menciona que los hechos recientes pusieron en evidencia la necesidad de incorporar el organismo encargado de la seguridad aeroportuaria al ámbito del Ministerio del Interior, que por sus cometidos constituye área natural en materia de seguridad interior.

Por su parte, el artículo 1º le sustituyó el nombre por el de Policía de Seguridad Aeroportuaria y su artículo 5º la incorporó a las fuerzas de seguridad nacionales consignadas en el artículo 17 del Título V de la Ley de Ministerios.

En ese marco, el 31 de Marzo de 2005, el Poder Ejecutivo Nacional elevó a la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de Ley N° 252/05, tendiente a establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad Aeroportuario.

Se dio así inicio a un proceso de reforma y modernización institucional tendiente a recuperar la capacidad del Estado para garantizar íntegramente la seguridad aeroportuaria, fiscalizando y controlando las personas públicas y privadas, que desempeñan sus actividades en el sector.

En ese sentido, el proyecto esgrime que resulta imperiosa la creación de una Fuerza de Seguridad Aeroportuaria, encargada en forma exclusiva de actuar como Policía de Seguridad en dicho ámbito, en coordinación con los diferentes organismos e instituciones nacionales que desarrollan actividades aeroportuarias y que inciden en el logro de la Seguridad Interior.

Por su parte, el artículo 9º le asigna la misión de seguridad aeroportuaria preventiva consistente en la planificación, implementación, evaluación y/o coordinación de las actividades y operaciones, en el nivel estratégico y táctico, necesarias para prevenir y conjurar en forma inmediata los hechos atentatorios a la seguridad aeroportuaria; y la seguridad aeroportuaria compleja consistente en la planificación, implementación, evaluación y/o coordinación de las actividades y operaciones, en el nivel estratégico y táctico, necesarias para realizar el control y evitar los hechos y actos delictivos complejos cometidos por organizaciones criminales, relacionados con el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando y otros delitos conexos.

En tanto que el artículo 10 le estipula las siguientes funciones:

1. La salvaguarda de la aviación civil nacional e internacional a través de la vigilancia, verificación y control de instalaciones, vehículos, personas, equipajes, correo, cargas, mercancías y cosas transportadas así como de aeronaves y tripulaciones en el ámbito aeroportuario.
2. La fiscalización y control del transporte, tenencia, potación de armas, explosivos y demás elementos de peligro potencial en el ámbito aeroportuario.

---

<sup>57</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* el 22 de Febrero de 2005.

3. La adopción de medidas a fin de dar respuesta inmediata a situaciones de crisis derivadas de circunstancias como el apoderamiento ilícito de aeronaves, amenazas de bombas, sabotajes o de cualquier otro evento crítico que pudiera acontecer en el ámbito aeroportuario.
4. La investigación y conjuración de hechos y actividades delictivas, cometidas en el ámbito aeroportuario por organizaciones criminales complejas, dedicadas al narcotráfico, al terrorismo, al contrabando y a otros delitos conexos.
5. El cumplimiento de los compromisos previstos en los convenios internacionales en materia de seguridad de la aviación civil y de seguridad aeroportuaria.
6. La regulación, habilitación y fiscalización de los servicios de seguridad aeroportuarios que fueran prestados por personas físicas o jurídicas privadas.

Un asunto no menor lo establece el artículo 17, al indicar que los organismos de inteligencia de la Policía de Seguridad Aeroportuaria integrarán, a través de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, el Sistema de Inteligencia Nacional en los términos de la Ley de Inteligencia Nacional (Ley 25.520)<sup>58</sup>. Asimismo, el artículo 16 la faculta para solicitar a través de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal la colaboración de los servicios de información y / o inteligencia en materia criminal y contribuir a la producción de inteligencia nacional de conformidad con los requerimientos que formule la Secretaria de Inteligencia en su calidad de organismo superior del Sistema de Inteligencia Nacional.

En tanto que el artículo 37 estipula que el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria tendrá estado policial. Por su parte, el artículo 38 brinda la novedad de que el personal de esa Institución policial revistará un escalafón único, y el artículo 43 establece que se desarrollará sobre la base de la capacitación permanente, el desempeño previo de sus labores, la aptitud profesional para el grado jerárquico o cargo orgánico a cubrir y la evaluación previa a cada ascenso jerárquico.

El artículo 44 dispone la organización del personal en una categoría única de oficiales estipulando los siguientes grados jerárquicos: Oficial Ayudante, Oficial Principal, Oficial Mayor, Oficial Jefe, Subinspector, Inspector, Comisionado Mayor y Comisionado General.

Cabe destacarse que el proyecto, al momento de ser girado para su tratamiento, generó una disyuntiva en torno a qué comisión debía ser la que encabezara su estudio. En ese sentido, la Fuerza Área Argentina habría ejercido presión para que se le dé intervención a la Comisión de Defensa Nacional, presidida por el Diputado Nacional Jorge Villaverde (Partido Justicialista – Buenos Aires), por su parte el Presidente de la Comisión de Seguridad Interior, Fernando Montoya (Unión Cívica Radical – Córdoba), también reclamó ser cabecera del proyecto. Finalmente, fue girado a la comisión de Seguridad Interior.

En ese marco, el entonces Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Dr. Marcelo Sain, el 8 de Junio de 2005 expuso ante la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados de la Nación que el proyecto de Ley del Poder Ejecutivo genera una clara distinción entre lo que es la situación de la seguridad aeroportuaria, de lo que es la seguridad de la aviación.

Expresó además que el control del tránsito, el tránsito aéreo y la seguridad en la aeronavegación no forman parte de la seguridad aeroportuaria tal como se la entiende en el proyecto. “Esto hace a la esfera de lo que técnicamente en el ambiente aeronáutico se la denomina safety and security. Y security es lo propio de la seguridad aeroportuaria. La facultad

---

<sup>58</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 27 de noviembre de 2001.

de regulación y control de la última dimensión de safety es propia, hasta el día de hoy, de la Fuerza Aérea Argentina. Está en manos del Comando de Regiones Aéreas, que es la autoridad de aplicación en esta materia en este momento” (CÁMARA DE DIPUTADOS: 2005, 20).

Continuó diciendo que hay tres facultades básicas de todo lo que hace al control de tráfico y tránsito aéreo: “la habilitación de aeronaves, habilitación de tripulación de aeronaves y lo que hace al control propiamente dicho del tráfico aéreo. Esto hace a la seguridad de la aeronavegación, pero no hace en forma directa a la seguridad aeroportuaria tal como nosotros la entendemos” (*ibidem*).

Finalizó afirmando “ustedes saben bien que en la mayoría de las experiencias internacionales, esta última dimensión de safety, es decir el control de tránsito y tráfico aéreo, está en manos de fuerzas civiles mientras que en nuestro país está en manos de la Fuerza Aérea”. (*ibidem*: 21)

Con respecto al ámbito de la seguridad aeroespacial indicó que “la propia ley orgánica y funcional que creaba y regulaba a la ex Policía Aeronáutica Nacional la facultaba en el marco del aeropuerto y el aeroespacio, sin embargo esta fuerza nunca ejerció el poder de policía en el espacio aéreo porque nunca tuvo medios propios ni contó con los medios que la ley establecía para esa función. Algo sintomático al respecto es que no encontramos ninguna nave, por ejemplo, que perteneciera al patrimonio de esta fuerza: ni una avioneta, ni un aeroplano, ni un liviano”. (*Ibidem*: 22)

A su vez, afirmó que:

“hay una gran diferencia entre lo que es el aeropuerto y el espacio aéreo. En el proyecto del Poder Ejecutivo, la decisión fue no avanzar sobre el espacio porque hubiera sido muy difícil abarcar esa función en la situación institucional de esta fuerza. Hubiera sido el deseo legislativo e institucional del propio Poder Ejecutivo si a esta fuerza le dábamos también facultades en seguridad interior dentro del espacio aéreo y que el espacio aéreo históricamente era relevante para el Estado en materia de defensa nacional. Esto ha hecho que durante los últimos cincuenta años sea justamente la fuerza militar quien tuviera el control unívoco de todos los aspectos que hicieran a la defensa nacional del espacio aéreo. Sin embargo, hay un capítulo abierto sobre la seguridad interna en el espacio aéreo, y allí es clave también que se defina a quién y a qué autoridad de aplicación le corresponde el control del espacio aéreo de cara a un programa de organización que dotará al Estado nacional de todo un instrumental en materia de seguridad interna muy importante y que la experiencia internacional indica que en materia de coadministración de la seguridad del espacio aéreo hay generalmente una congestión entre las autoridades de la defensa nacional y las propias de la seguridad interior. Pero hubiera sido un estruendoso fracaso institucional para nosotros que a esta fuerza incipiente le hubiéramos agregado además la función de control del espacio aéreo”. (*ibidem*: 23)

Agregó por último que lo que no haría esta fuerza (Policía de Seguridad Aeroportuaria), es actuar frente a vuelos furtivos, no autorizados, pistas clandestinas; es decir temas que estén fuera del sistema nacional de aeropuertos. (*ibidem*: 41)

Resulta interesante destacar la claridad conceptual existente en los dichos de Sain, pues por un lado diferencia el safety del security, no encontrando en el primero más que una función técnica fundamental para la seguridad de la aeronavegación, pero no para la seguridad interior, a diferencia del segundo término que se encuentra directamente vinculado.

En torno a la mencionada experiencia internacional respecto a la coadministración del espacio aéreo, solamente podremos agregar que al tratarse de un “espacio”, no puede vincularse por sí mismo a uno u otro ámbito (Defensa o Seguridad), sino solo a través del tópico que en determinado momento se esté abordando. Es necesario que tengamos en claro que

en el mismo espacio y tiempo conviven estas dos dimensiones sin estorbarse ni superponerse, puesto que será relevante para la Defensa cuando se lo vincule con temas atinentes a ese ámbito, y a la Seguridad cuando se le ligen los asuntos policiales.

En ese contexto, el 31 de mayo de 2006 se sancionó la Ley de Seguridad Aeroportuaria (Ley 26.102)<sup>59</sup> donde se establecieron las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad Aeroportuario. En tal sentido, la norma en su artículo 3° define la Seguridad Aeroportuaria como a “las acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico”.

Por su parte, el artículo 5° establece que el ámbito jurisdiccional de aplicación de la seguridad aeroportuaria “se extiende a los aeropuertos y aeródromos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos, así como a sus diferentes áreas, zonas partes e instalaciones, y comprende a toda persona física o jurídica, pública o privada, que ingrese al aeropuerto o aeródromo y/o haga uso de las instalaciones aeroportuarias, de los servicios brindados dentro del aeropuerto o que tenga cualquier tipo de relación directa o indirecta con la actividad aeroportuaria, aeronáutica o no aeronáutica desarrollada en el mismo”.

El artículo 11 dispone que la Policía de Seguridad Aeroportuaria actuará en el ámbito del Ministerio del Interior como autoridad superior responsable de la seguridad aeroportuaria del Sistema Nacional de Aeropuertos. En tanto que estipula como misión el hecho de velar por la seguridad aeroportuaria preventiva y la seguridad aeroportuaria compleja (artículo 12).

En torno a las funciones, el artículo 14 le asigna las de:

- a- La salvaguarda a la aviación civil nacional e internacional a través de la vigilancia, verificación y control de instalaciones, vehículos, personas, equipajes, correo, cargas, mercancías y cosas transportadas así como de aeronaves y tripulaciones en el ámbito aeroportuario.
- b- La fiscalización y control del transporte, tenencia, portación de armas, explosivos y demás elementos de peligro potencial en el ámbito aeroportuario.
- c- La adopción de medidas a fin de dar respuesta inmediata a situaciones de crisis derivadas de circunstancias como el apoderamiento ilícito de aeronaves, amenazas de bombas, sabotajes o de cualquier otro evento crítico o delictivo que pudiera acontecer en el ámbito aeroportuario y en las aeronaves que no se encuentren en vuelo. Se entiende que una aeronave se encuentra en vuelo a partir del momento en que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta el momento en que termina el recorrido de aterrizaje.
- d- La planificación y desarrollo de estrategias y acciones tendientes a la prevención y conjuración de delitos en el ámbito aeroportuario.
- e- La investigación y conjuración de hechos y actividades delictivas cometidas en el ámbito aeroportuario.
- f- La asistencia y cooperación a las autoridades judiciales competentes en la investigación criminal y la persecución de delitos.
- g- El cumplimiento de los compromisos previstos en los convenios internacionales en materia de seguridad de la aviación civil y de seguridad aeroportuaria.

---

<sup>59</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 22 de junio de 2006.

- h- La regulación, la habilitación y fiscalización de los servicios de seguridad aeroportuarios que fueran prestados por personas físicas o jurídicas privadas.
- i- La aplicación de las sanciones que se establezcan por las contravenciones cometidas en el ámbito aeroportuario.

En ese sentido y acorde lo establecido en el inciso c), nos preguntamos entonces, quién es entonces la actual Autoridad encargada de detectar y aprehender a los vuelos furtivos y todos aquellos delitos que se cometan en el espacio aéreo argentino. Porque, como ya se mencionó, anteriormente la Policía Aeronáutica Nacional era quien tenía esa función, pese a que nunca la realizó por falta de medios, pero que era efectuada por la Fuerza Aérea Argentina, la que llegado el caso, podía cubrirse y justificar su proceder bajo la solapa de esa fuerza policial. Pero ahora, estando la Policía de Seguridad Aeroportuaria totalmente desvinculada del ámbito de la Defensa Nacional, le modificó tales argumentos a la Fuerza Aérea Argentina, por lo que si esta continuase ejerciendo esa función quedaría fuera de los preceptos normados en el artículo 4° de la Ley de Defensa Nacional (en torno a las distinciones con la Seguridad Interior).

Dicho de otra forma, al gestarse la Policía de Seguridad Aeroportuaria se decidió no asignarle el poder de policía en el espacio aéreo argumentando que no tiene medios logísticos ni capacidades operativas, en tanto que la Fuerza Aérea Argentina se ve imposibilitada por una cuestión básica, a pesar de poseer los medios, carece del poder de policía en tanto no existe una norma que la faculte. Ahora bien, a nuestro entender la cuestión militar nada tiene que ver con la policial, por lo tanto no sería correcto dotar a una fuerza armada de una función que no le compete, sino más bien, asignarle los recursos a la fuerza policial específica en la materia.

Otro interrogante no menor, surge respecto a las manifestaciones que el 27 de agosto de 2006 realizó el interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Marcelo Saín, en torno a un incidente protagonizado por un ciudadano norteamericano de 21 años, quien proveniente desde el aeropuerto de Ezeiza en un vuelo de la empresa Continental Airlines, fue descubierto en el aeropuerto de Houston con un cartucho de dinamita entre sus pertenencias. En ese contexto, Saín manifestó que “significa claramente que ha habido fallas en los controles y que esa falla es de la PSA, porque el control del equipaje de bodega fue hecho por funcionarios de esa repartición”<sup>60</sup>, asimismo agregó que esa fuerza “no tiene infraestructura, ni un sistema informático y comunicación integral, ni medios de movilidad, ni sistemas de armas, ni medios técnicos de inspección y detección, ni canes, ni establecimientos”<sup>61</sup> y que “necesitamos entre 1000 y 1500 hombres más, además de los 2500 existentes”<sup>62</sup>.

Tengamos presente que si a una estructura no se le dan herramientas para que pueda realizar sus tareas, sus propios miembros comenzarán a sentir que su función no es lo suficientemente importante, en tanto que de hecho “los tienen olvidados”, y si no es importante la realizarán en el mejor de los casos sin el interés debido. Téngase presente que el Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria manifestó que:

“cuando asumí la intervención la PSA tenía un nivel muy bajo de inversión dentro de la estructura de la Fuerza Aérea, cuando era la Policía Aeronáutica. En ese marco, había hecho un reclamo de un presupuesto de 250 millones solo en inversión. En tanto que la

---

<sup>60</sup> Diario *El Litoral*, “*Cuestionan Seguridad en Ezeiza*” [Documento www] Recuperado: <http://www.litoral.com.ar/index.php/diarios/2006/08/27.20/08/2007>.

<sup>61</sup> Diario *La Nación*, “*Admiten que falló la seguridad en Ezeiza*” [Documento www] Recuperado: [http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota\\_id=835178&high=admiten%20fall%F3%20seguridad%20Ezeiza04/08/2007](http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=835178&high=admiten%20fall%F3%20seguridad%20Ezeiza04/08/2007).

<sup>62</sup> *Ibidem*.

planificación que hicimos requería de una inversión neta de 240 a 270 millones de pesos, pero nos dieron solo 5 millones”<sup>63</sup>

En el mes de abril de 2006, la Policía de Seguridad Aeroportuaria “notificó a los directivos de la empresa Terminal de Cargas Argentina, que administra todos los movimientos de los aeropuertos locales, que no iba a poder prestarle más el servicio de escaneo de cargas y pasajeros que despachen en vuelos internacionales debido a que no tenía el personal suficiente para cumplir con esas tareas”<sup>64</sup>. Vale aclarar que esa Fuerza de Seguridad le cobraba a las compañías esos servicios en concepto de policía adicional.

Como consecuencia de ello, se decidió “transferir a manos privadas el control por rayos x de las cargas y equipajes que viajan por avión”<sup>65</sup>. En ese contexto, el subinterventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Julio Postiglioni, en una reunión con integrantes de la Junta de Representantes de Compañías Aéreas (JURCA) acordaron que en el transcurso de un mes, todo el proceso de escaneo de cargas y equipaje pase a manos privadas. Asimismo, fue la mencionada Fuerza de Seguridad, la encargada de capacitar en el manejo de las tareas de escaneo de cargas y equipajes a los empleados de las empresas que serán contratadas por las líneas aéreas.

Al respecto, un medio periodístico publicó:

“La solución del conflicto no hace otra cosa que tranquilizar a las líneas aéreas, que mostraban preocupación por la gran cantidad de productos perecederos, como carnes y verduras, que trasladan y por la fuerte pérdida económica que le podría ocasionar si el inconveniente no se destrababa pronto. Es que si no se hubiera encontrado rápido un reemplazante para el servicio que brinda la PSA, las demoras de cuatro horas promedio que se están provocando actualmente en las principales terminales del país se hubieran extendido mucho más”<sup>66</sup>.

Nos encontramos con que a un claro problema que hace a la Seguridad Interior, en tanto que no se contaba con un organismo estatal capaz de escanear y controlar la totalidad de las personas y equipajes que ingresan y egresan a la Argentina por vía aérea, con el riesgo y las implicancias que tal ausencia conlleva, solamente se le prestó atención y se le ofreció una “solución” cuando se vio amenazada la economía de las empresas de transporte aéreo.

Es decir, la vulnerabilidad de la frontera aeroportuaria argentina no representó para el Estado Nacional un problema urgente que mereciera una inmediata solución; pero sí lo representó el riesgo de las demoras en las cargas, en tanto afectan a las empresas. Por eso a esa altura, lo que importó fue “cumplir con la formalidad del escaneo” para que las cargas pudieran ser embarcadas, por supuesto bajo el “aval del Estado”, en tanto la Policía de Seguridad Aeroportuaria sería la encargada de supervisar a las empresas que realizan tal tarea. Argumento a nuestro entender por demás ridículo, en tanto implica el mismo esfuerzo controlar a una persona que mire la pantalla del escaner, que supervisar directamente esa pantalla, con la salvedad que la importancia del caso y la responsabilidad del hecho se encuentra en el propio control del equipaje o persona observada. En síntesis, lo que se hizo fue una maniobra para que todo siga como hasta entonces, en tanto que el control no sería tan fundamental como cumplir con las formalidades de “brindar seguridad”.

---

<sup>63</sup> *Diario Página 12*, “No perseguimos perejiles”, [Documento www] Recuperado: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-27803-20.24/08/07>.

<sup>64</sup> *Diario Infobae*, “Policía Aeronáutica complica las operaciones en Ezeiza” [Documento www] Recuperado: <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=308834&IdxSeccion=100439>. 24/08/2007.

<sup>65</sup> *Diario Bae*, “El control de las cargas aéreas, a manos privadas”, tapa, 5 de abril de 2007.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

Ahora bien, si buscamos uno de los principales motivos que originó el suceso de Southern Winds y que desencadenara el posterior desmembramiento de la Policía Aeronáutica Nacional, encontraremos como factor preponderante la falsa creencia respecto a que el Estado puede delegar la seguridad pública en manos privadas, limitándose únicamente a su control. Eso mismo es lo que consideró el Brigadier Giagischia cuando, como ya vimos, pretendiendo deslindar su compromiso al manifestar que la responsabilidad del hecho era de la empresa que despachó el equipaje y de la empresa de vigilancia TAS, en tanto que “el papel del personal de la Policía Aeronáutica Nacional era monitorear y vigilar a las compañías privadas de vigilancia, y que su función principal es detectar armas y explosivos” ya que “el Estado controla solo al 30% de las aerolíneas que operan en el aeropuerto, el resto tiene seguridad privada”.

Debe tenerse presente que si bien la Ley de Seguridad Aeroportuaria en el inciso h) del artículo 14 norma como una de las funciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria la regulación, habilitación y fiscalización de servicios de seguridad privados, en parte alguna contempla la delegación de la seguridad a ese sector.

Tengamos presente que el artículo 1° de la Ley de la citada norma establece que “la seguridad aeroportuaria debe ser resguardada y garantizada por el Estado Nacional a través de las instituciones públicas y organismos de carácter policial, de seguridad...”, es decir, la situación planteada vulnera lo normado por el artículo inicial de la Ley que regula la materia.

En ese contexto, tampoco se comprende el motivo por el cual las funciones en cuestión no fueron absorbidas por la Dirección General de Aduanas, máxime si se tiene en cuenta que su propio titular, Dr. Patricio Echegaray, manifestó públicamente su discrepancia al anunciar “nunca analizamos la posibilidad de privatizar el escaneo de cargas y equipaje; ni en ninguno de los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos. La situación que plantea la Policía de Seguridad Aeroportuaria es una cuestión de esa Fuerza de Seguridad. La Aduana en ningún momento prestó acuerdo a la PSA para que el control de cargas y equipajes en Ezeiza pase a manos privadas”<sup>67</sup>. Por otro lado, el Sindicato Único del Personal de Aduanas de la República Argentina (SUPARA) también manifestó su desagrado por tal cesión, aduciendo que “la Aduana también está en condiciones técnicas y cuenta con los elementos humanos necesarios para hacerse cargo de los controles”<sup>68</sup>.

Al respecto, debemos tener presente que la Dirección General de Aduanas es la encargada de realizar el escaneo de los contenedores en el Puerto de Buenos Aires, habiendo adquirido nueve escáneres móviles y tres fijos. El 3 de marzo de 2007 puso en funcionamiento un escaner móvil para el control de mercaderías en la Terminal número 4 del mencionado Puerto. El escaner en cuestión permite identificar elementos metálicos y no metálicos; orgánicos e inorgánicos, con una capacidad para verificar aproximadamente 10 contenedores de 12 metros por hora.

En un Aeropuerto, el escaneo de personas y equipajes es la forma del ejercicio de la función de prevención policial por excelencia, pues desplegando ese control se minimiza el riesgo mayor que puede presentarse en ese ámbito contra la Seguridad Interior, el ingreso de armamento y drogas prohibidas al interior de nuestro territorio. Ahora bien, en los aeropuertos tenemos dos organismos estatales con poder de policía en la materia, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Aduana; pero pese a ello se decidió delegar la parte más importante del control a empresas privadas, que estarán, lógicamente, mucho más preocupadas en

---

<sup>67</sup> Diario *Infobae*, “*Puja entre Aduana y PSA por privatización en Ezeiza*”, [Documento www] Recuperado: <http://www.infobae.com/contenidos/310749-200803-0-Puja-Aduana-y-PSA-privatizacion-en-Ezeiza.3/04/2007>.

<sup>68</sup> “*Aduaneros rechazan privatización de controles*”, [Documento www] Recuperado: [http://agencianova.com/nota.asp?n=2007\\_5\\_4&id=39724&id\\_tiponota=4](http://agencianova.com/nota.asp?n=2007_5_4&id=39724&id_tiponota=4). 5/05/2007

demostrarles fidelidad a sus empleadores, las compañías aéreas, que en las tareas de prevención.

En torno al hecho de que antes de que la Policía de Seguridad Aeroportuaria delegue la función de escaneo, les cobraba esas tareas a las compañías aéreas en concepto de policía adicional, consideramos que un organismo estatal no debe cobrar por el ejercicio de las funciones que por ley tiene asignadas, al respecto cabe mencionarse lo manifestado por el titular de la Dirección General de Aduanas: “No entiendo por qué las aerolíneas pagan por el control en la salida del equipaje del aeropuerto. Están tirando la plata”<sup>69</sup>.

En idéntico sentido, llama poderosamente la atención la Disposición PSA 76/2007<sup>70</sup>, en la que se establece “que los prestadores de servicios de seguridad privada en el ámbito aeroportuario deben asegurar la prestación de un servicio mínimo ante contingencias de cualquier naturaleza que puedan afectar la continuidad de los servicios que tuvieran contratados”, es decir le ordena a los prestadores privados que ante un imponderable (como vimos, cualquier contingencia de cualquier naturaleza) aseguren cumplir las funciones que la misma Policía de Seguridad Aeroportuaria no pudo desarrollar en situaciones normales. Nótese además que esta Disposición no establece sanciones, convirtiéndose entonces en una cuestión meramente declamativa.

Nuevamente podemos observar que pareciera que la única preocupación y voluntad se encuentra en torno a “asegurar la continuidad de los servicios contratados”. Reafirmando así lo anteriormente dicho, es más importante asegurar la fluidez de la aviación comercial, que la Seguridad Interior, en tanto que no encontramos Disposición alguna que refiera a los niveles de idoneidad o responsabilidad a los que se encuentran sujetos los controladores privados. Ahora sí, resulta ser esta una buena forma por parte de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, de pretender deslindar responsabilidades sobre las empresas privadas ante una eventual contingencia en las que la seguridad en los aeropuertos se vea desbordada.

Por último, respecto a la relación directamente proporcional existente entre la voluntad de afrontar un problema determinado y la asignación de presupuesto para que ese problema se afronte satisfactoriamente, solo nos cabe citar los dichos del interventor Saín:

“No hemos conseguido un nivel de inversión pese a todos los requerimientos. Estamos hace dos años y medio y no hay excusas para que no camine un expediente en materia de inversión. Al principio uno entendía que hubo una crisis y tuvimos que intervenir de un día para el otro. Pero ya tengo que sospechar que hay una decisión política de niveles inferiores de no invertir porque no quieren que tengamos éxito”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Diario *Infobae*, *ibidem*.

<sup>70</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 9 de mayo de 2007.

<sup>71</sup> “*Aunque se enoje Anibal Fernandez*”, [Documento www] Recuperado: <http://www.noticiasprotagonistas.com/es/507/actualidad/2489>. 24/08/2007.

## 4- LAS “NO FUERZAS” DE SEGURIDAD DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Abramos la historia y veremos que las leyes, que son o debieran ser pactos entre hombres libres, no han sido generalmente más que el instrumento de las pasiones de unos pocos, o han nacido de una fortuita y pasajera necesidad; no han sido dictadas por un frío observador de la naturaleza humana, que concentrase en un punto las acciones de multitud de hombres y las considerase desde este punto de vista: *la máxima felicidad repartida entre el mayor número.*

(BECCARIA: 2005, 17)

### 4.1- La Policía de Establecimientos Navales

Un caso realmente curioso y seguro desconocido para la mayoría de los que no vivimos en una base militar de la Armada Argentina, es el de la Policía de Establecimientos Navales, quien por poseer una dotación de 202 efectivos<sup>72</sup> se constituye en la fuerza policial más pequeña de la República Argentina.

En realidad, podemos decir que su nacimiento institucional comenzó el 18 de Abril de 1958, cuando fue sancionado el Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales (Decreto Ley 5177/58)<sup>73</sup>, que en su artículo 101 establecía que cumpliría funciones de Policía de Seguridad y Judicial en los lugares sometidos exclusivamente a la jurisdicción militar.

Con relación a su dependencia orgánica y funcional, su artículo 102 estipulaba su dependencia del Ministerio de Marina, en tanto que su personal “quedará directamente subordinado al Comandante, Director o Jefe del establecimiento Naval”, teniendo la obligación de “cooperar y accionar supletoriamente, en sus respectivas jurisdicciones, entre la Policía de Establecimientos Navales y la Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima y Gendarmería Nacional”.

En torno a las funciones y atribuciones, su artículo 201 establece que “como policía de seguridad tendrá las siguientes funciones:

- a- Asegurar, en general, el mantenimiento del orden, dentro de los establecimientos navales.
- b- Velar por las buenas costumbres, en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público.
- c- Asegurar el cumplimiento de las disposiciones y órdenes existentes, referentes al acceso y salida de los establecimientos navales.
- d- Impedir los actos y / o consecuencias dañosas para las personas y la propiedad particular o del Estado, prestando su colaboración en los casos de peligro común, como ser incendios, explosiones u otros siniestros.
- e- Prevenir la comisión de delitos con el alcance y medios que este estatuto establece”.

El artículo 202 estipula que en cuanto policía judicial tendrá las siguientes funciones:

- a- “Practicar preventivamente todas las diligencias urgentes tendientes a averiguar los delitos cuya investigación y juzgamiento no competa a la jurisdicción militar, asegurar la prueba y descubrir a sus autores y partícipes, poniéndolos de inmediato a disposición de la autoridad competente.

<sup>72</sup> www.mapadelestado.org.ar [Documento www] Recuperado: <http://www.mapadelestado.org.ar/policía-est-navales>. 28/05/2006.

<sup>73</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 22 de Mayo de 1958.

- b- Proceder a la detención de las personas, contra las cuales subsista auto de prisión u orden de comparendo, dictado por autoridad competente, poniéndolas a disposición de tal autoridad.
- c- Prestar el auxilio de la fuerza para el cumplimiento de las órdenes y resoluciones de los jueces.
- d- Colaborar con los jueces en el mejor cumplimiento de su misión.
- e- Colaborar en la investigación de infracciones o delitos comunes (Código Penal; edictos policiales) imputados a personal militar, cuyo juzgamiento compete a la jurisdicción militar, cuando así lo ordene el Comandante, Directo o Jefe del establecimiento naval, y en la medida que estas autoridades militares dispongan”.

Por su parte, el artículo 203 regula que “para el cumplimiento de las funciones indicadas en los artículos anteriores la Policía de Establecimientos Navales tendrá las siguientes atribuciones:

- a- Preparar y elevar para su aprobación por el Comandante, Director o Jefe del establecimiento naval los edictos y ordenanzas necesarios para asegurar el orden, la moralidad y para prevenir el delito.
- b- Detener, identificar e interrogar con arreglo a las leyes y reglamentos vigentes a todo personal civil sospechado de algún delito o acto ilícito.
- c- Efectuar las funciones que le corresponden de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos en lo Criminal de la Nación y leyes procesales, según su competencia y funciones.
- d- Detener e interrogar a personal militar en caso de infracciones o delitos comunes (Código Penal y edictos policiales) sujetos a la jurisdicción militar, cuando así lo ordene expresamente el Comandante, Director o Jefe del establecimiento naval o el funcionario que ellos designen.

Debe destacarse que en cuanto al agrupamiento, el artículo 301 estableció que el personal se divide en dos clases:

- o Personal Superior con funciones principales de dirección, conducción y asesoramiento, y
- o Personal Subalterno con funciones principales de conducción y ejecución.

Siendo un requisito para pasar a la clase de Personal Superior, la de rendir un examen y haber prestado servicios en la categoría de agente por un lapso de 2 años como mínimo.

Tal característica (única entre las demás fuerzas de seguridad y policiales de la República Argentina), podría interpretarse como una verdadera innovación en cuanto al manejo de recursos humanos, puesto que por un lado, permitiría la existencia de una verdadera movilidad ascendente en la carrera de los empleados policiales, generando ello una alta motivación en sus cuadros; en tanto que por otro lado aseguraría que la totalidad de los oficiales encargados de la dirección institucional, por haber conocido empíricamente cuáles son las necesidades y potencialidades de las bases de la fuerza, lleven a cabo una conducción con pleno conocimiento de las capacidades, no solo materiales, sino humanas de la institución.

Al respecto, y si bien a primera vista tal apreciación parecería convincente y hasta, a nuestro entender, ideal para la conducción de una institución con una estructura netamente weberiana, se desvanece ante el hecho de que el jefe máximo de esa institución se encontrará

subordinado al comandante, director o jefe del establecimiento naval militar, tal como lo contempla el artículo 103.

Otra lectura posible podría ser que de esta manera evitaban tener que designarle oficiales, con la consecuente pérdida de recursos para la función militar que ello implica, a una mínima institución policial, como posteriormente haría la Fuerza Aérea Argentina con la Policía Aeronáutica Nacional (salvando las magnitudes institucionales existentes).

Por su parte, la Ley 17.144<sup>74</sup> modificó el referido Estatuto asignándole mayor poder a la Armada Argentina, en cuanto a que su artículo 602 dispuso que “los nombramientos para el Personal Superior y Subalterno serán efectuados por el Director General del Personal Naval”.

Cabe destacarse que el Decreto 9928/67<sup>75</sup> reglamentó el Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales, modificando así diversos aspectos establecidos en el Decreto 5177/58, disponiendo en su artículo 102 que “dependerá del Comando de Operaciones Navales y el personal quedará directamente subordinado al Comandante, Jefe o Director del Establecimiento en que actúe a través del Jefe de Policía del Establecimiento Naval”.

Asimismo, el artículo 103 contempla que “será designado Jefe de Policía en cada Establecimiento Naval que cuente con personal policial, un jefe u oficial de la Armada Argentina”. En tanto que su artículo 104 establece que su competencia “como auxiliar de la justicia civil, no tendrá límites en todo el ámbito del Establecimiento Naval en que actúe, excepto en las correspondientes a la Prefectura Nacional Marítima”, estableciendo además que, “cualquier intervención en dicha jurisdicción es al solo efecto de dar cuenta a la superioridad y poner a su disposición a los detenidos y demás elementos de juicio, si los hubiere. La cooperación y acción supletoria en sus respectivas jurisdicciones será obligatoria entre la Policía de Establecimientos Navales y las restantes del país”.

Asimismo, en torno a las funciones como Policía de Seguridad amplía las anteriormente asignadas por el Decreto 5177/58, estableciendo entre otras las de:

- 1- Vigilar el cumplimiento de las leyes, decretos y ordenanzas que hacen al mantenimiento del orden público y la seguridad del Estado y concurrir a la ejecución de las leyes de la Nación en cuanto se atribuye expresamente a su competencia.
- 2- Mantener adecuada vigilancia para reprimir o prevenir todo acto que atente contra la moral y / o buenas costumbres.
- 3- Controlar el acceso, circulación, permanencia, y salida de las personas, y fiscalizar la salida de materiales de acuerdo a las disposiciones en vigencia en el Establecimiento Naval en que actúe.
- 4- Analizar los antecedentes de las personas que tengan acceso a su jurisdicción.
- 5- Prestar el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de los mandamientos judiciales, requiriendo a sus efectos al oficial de justicia la documentación que lo acredite como tal y la facultad que le asiste para solicitar tal apoyo.
- 6- Concurrir a la defensa pasiva y cumplir las funciones que se lo encomienden en el orden operativo, para ejercitaciones o para la defensa nacional.
- 7- Verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre tenencia y / o portación de armas.

---

<sup>74</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 8 de febrero de 1967.

<sup>75</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 23 de febrero de 1968.

- 8- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones referentes a la caza.
- 9- Ordenar y dirigir el tránsito de peatones y vehículos.
- 10- Formular prontuario a toda aquella persona civil que por cualquier circunstancia se considere necesario. Sus constancias serán informadas únicamente a las autoridades facultadas para conocerlas, cuando así lo soliciten.
- 11- Mantener detenida dentro de los plazos legales, a toda persona cuya individualidad y /o antecedentes fueran necesario conocer, por resultar sospechosa de algún delito y otro acto ilícito.
- 12- Concurrir a la realización de reuniones públicas a fin de mantener el orden y prevenir las acciones delictivas.
- 13- Mediar en forma conciliatoria de oficio o a petición de parte, en los diferendos o incidencias de escasa importancia, cuando pudieran originar violencia o desorden.
- 14- Hacer uso de la fuerza pública toda vez que se haga necesario para el cumplimiento de la misión. El empleo de los medios de coerción estará condicionado a las circunstancias particulares de cada caso, y en la medida indispensable para asegurar el cumplimiento de la ley.
- 15- Llevar a conocimiento de la superioridad, la situación de extranjeros que puedan ser motivo de expulsión del país, como así la de aquellos que les pueda corresponder el retiro de la carta de ciudadanía.
- 16- Someter a vigilancia especial a las personas que sin registrar procesos por delito contra la propiedad, se comprobara que: a- Se acompañan habitualmente de delincuentes conocidos, sin tener recursos lícitos de vida. b- Llevan consigo sin causa justificada, elementos perfectamente identificables como destinados a la perpetración de atentados contra la propiedad.

En idéntico sentido, el mencionado Decreto también amplía las funciones de Policía Judicial:

- 1- Cumplir como auxiliar de la Justicia con las resoluciones u órdenes que les impartan los jueces de la Nación, de conformidad con las leyes y en el ejercicio de sus funciones. Toda resolución emanada de los tribunales que no se ajuste a las normas impuestas por la ley, debe ser consultada a la Superioridad a fin de determinar acerca de la forma de su cumplimiento. Su carácter de auxiliar de la justicia no importa una subordinación permanente, tácita o expresa, sino el deber de cumplir el mandato judicial con arreglo a las leyes de procedimiento.
- 2- Prestar el auxilio de la fuerza a los jueces competentes, cuando así lo requieran.
- 3- Practicar todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los delitos cometidos en su jurisdicción, de acuerdo con las obligaciones y facultades que el Estatuto para el Personal de Policía de Establecimientos Navales, el Código de Procedimientos en lo Criminal y leyes en la materia, le confiere.
- 4- Colaborar en la investigación de infracciones o delitos comunes imputados a personal militar cuyo juzgamiento comprende el comandante, director o jefe del Establecimiento Naval y en la medida que estas autoridades militares dispongan.
- 5- Prestar el auxilio de la fuerza pública, previa identificación, a las siguientes personas en los casos que se señalan:

- A los Jefes de estación, empleados de trenes y demás personal encargado de velar por la seguridad del tránsito ferroviario, para hacer efectivas las reglas relativas a esa misma seguridad, y para la detención de infractores o delincuentes.
- Al personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación, cuando soliciten su colaboración.

Por su parte, su Capítulo III en cuanto a la Organización Jerárquica establece que “el personal de la Policía de Establecimientos Navales se agrupará por clases y dentro de ellas por categorías de creciente importancia”<sup>76</sup>.

Por su parte, en torno al régimen disciplinario, en el artículo 1506 se encuentran contempladas las “Faltas Graves”, estipulando su inciso F) “el préstamo a personas ajenas a la Armada Argentina de la credencial o distintivo de grado o revista, piezas del uniforme, armamento o equipo de propiedad de la Armada Argentina”, en tanto que su inciso I) lo establece para quien “hiciera propaganda tendenciosa que pueda afectar la disciplina o el prestigio de la Armada Argentina ya sea verbalmente o por escrito u ocultarla a sus superiores cuando se tenga conocimiento de ello”.

Si bien no quedan dudas de la condición de civiles de la totalidad de los integrantes de la Policía de Establecimientos Navales, salvo como ya vimos, el caso del Jefe de la Policía de cada establecimiento naval que será un jefe u oficial de la Armada Argentina, como así del estado policial que ostentan, surgen de la lectura de su legislación reglamentaria diversas confusiones en cuanto a su identidad institucional, vislumbrándose que en reiterados pasajes, tal como ocurre en los párrafos que anteceden, no queda claro si se está reglamentando el régimen disciplinario de la Armada Argentina o de la citada fuerza policial.

Asimismo, tampoco queda claro, pues no está estipulado en la legislación, cuál es la condición del Jefe de la Policía de cada establecimiento en torno a si continúa ostentando estado militar, lo troca por el policial en tanto se encuentra cumpliendo tal función, o mantiene ambos estados.

En este caso nos encontramos frente a la única fuerza policial que no depende del Ministerio del Interior sino del de Defensa, y que se encuentra directamente subordinada a la Armada Argentina tanto en cuanto a su conducción institucional como en torno a la selección y ascensos de sus cuadros. Por su parte, al depender del Poder Ejecutivo Nacional la convierte en una fuerza federal, pero que no ha sido tenida en cuenta ni en las leyes de Seguridad Interior, de Ministerios, ni en la de Defensa Nacional, en la que ni siquiera se la consideró en su artículo 31, no siendo entonces integrante del sistema de Defensa Nacional junto a la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional (*ibidem*).

Tal es la incertidumbre en cuanto a su identidad, que el 14 de Diciembre de 2005, un grupo de esposas de los efectivos de la Policía de Establecimientos Navales, se concentró en el edificio de la Comisaría con asiento en la Base Naval Puerto Belgrano para reclamar un incremento salarial para sus maridos. En ese contexto, un periódico local publicó que un grupo de 20 mujeres mantuvieron un extenso encuentro con el Capitán Horacio Zaragoza, Jefe de la Base Naval Puerto Belgrano y le solicitaron “que nuestros maridos dejen de ser excluidos,

---

<sup>76</sup> Personal Superior: Comisario Inspector; Comisario; Subcomisario; Oficial Principal; Oficial inspector; Oficial subinspector; Oficial ayudante; Oficial subayudante.  
Personal Subalterno: Suboficial Escribiente; Sargento 1º; Sargento; Cabo; Agente 1ra; Agente 2da

porque militares y civiles (personal civil de las Fuerzas Armadas) ya han recibido un incremento salarial, pero ellos no recibieron nada<sup>77</sup>”.

Ahora bien, tenemos serias dudas en torno a si los miembros del Poder Ejecutivo y del Legislativo (comisiones de seguridad interior y de defensa) tienen conocimiento, no ya de los alcances y funciones, sino de la existencia misma de esta Fuerza, o si la entienden (quienes ocasionalmente hubieran tomado contacto) como una simple prolongación de la Armada Argentina.

Porque en realidad, acorde como están dadas las circunstancias no queda claro en qué forma se adecúa el funcionamiento de esta Institución a los lineamientos establecidos en la legislación vigente, desde el artículo 4° de la Ley de Defensa Nacional en adelante, ya que al establecer este que “se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior”, se pone de manifiesto la mencionada colisión, puesto que no se comprende de qué manera se puede generar tal diferencia, cuando la cúpula de una Fuerza policial se encuentra compuesta por personal militar (*ibidem*).

Yendo aún más lejos, tampoco se le estaría dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley de Seguridad Interior, en tanto que establece que “la seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación, a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2° -resguardo de la libertad, vida, y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional-”, ya que se estarían utilizando elementos y recursos humanos militares (la cúpula) en cuestiones netamente vinculadas con la seguridad interior, debiéndose observar para el caso los lineamientos establecidos en el artículo 31 de esa norma en cuanto a que “las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad antes descrito en esta Ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°”.

Pero peor aún es el conflicto que se suscita en torno al artículo 32 inciso c) de la citada norma, puesto que establece que la utilización excepcional de las Fuerzas Armadas en situaciones de extrema gravedad, “no incidirán en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23.554”, cuando en el caso particular de la Policía de Establecimientos Navales, existe una clara necesidad de que los cuadros superiores (militares) adecuen su doctrina y entrenamiento en torno a la conducción de efectivos civiles, para dar así respuesta a asuntos directamente vinculados con temas no militares, tal como lo es la prevención policial.

Por su parte, téngase presente que ni siquiera la menciona el artículo 29 de la Ley de Seguridad Interior, tal que le atribuye como “una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia”, en tanto que tampoco tendrá lugar en la dirección de hechos que por su específica función, teóricamente le deberían ser de su completa competencia (como la seguridad interior en jurisdicción militar).

Cabe mencionarse que se constituye en la única fuerza policial que no forma parte del Sistema de Seguridad Interior por no encontrarse expresamente contemplada en el marco del artículo 7° de la Ley 24.059<sup>78</sup>; así como tampoco es considerada una Fuerza de Seguridad pese a ser federal, debido a que la Ley 18.711 no la contempla. En definitiva, se encuentra por fuera

---

<sup>77</sup> Diario “La Nueva Provincia”: Bahía Blanca, 15 de diciembre de 2005.

<sup>78</sup> Una situación similar se dio oportunamente con la extinta Policía Aeronáutica Nacional.

de todo tipo de coordinación del esfuerzo nacional de policía así como del marco de la Ley de Inteligencia Nacional en todo lo atinente a inteligencia criminal.

#### **4.2- La Policía Aduanera**

La Aduana Argentina es una de las instituciones más antiguas del país, sus orígenes se remontan a los tiempos de la conquista y colonización por parte de España, los historiadores consideran como el antecedente más antiguo de la actividad aduanera en el área del Plata, a las disposiciones contenidas en la Cédula Real firmada por el Emperador Carlos V, el 19 de julio de 1534, en favor de Don Pedro de Mendoza, autorizándolo a “emprender la conquista y poblar las tierras y provincias que hay en el río de Solís que llaman de La Plata”.

El primer registro oficial que se conserva de una operación data del 1 de junio de 1586 y corresponde al ingreso de mercaderías introducidas por la nave "Nuestra Señora del Rosario", procedente de Santos (Brasil), propiedad de Don Alfonso Vera, fecha que fue instaurada como “Día de la Aduana” mediante la Resolución número 792/62.

Con la implantación de un sistema burocrático-administrativo comienza la Corona, de forma tentativa ya durante la regencia de Fernando el Católico y con mayor vigor en los reinados de Carlos V y Felipe II, a eliminar el poder desmesurado y de fuerte arraigo en concesiones de tipo medieval que detentan los jefes de las huestes conquistadoras en las zonas de nueva colonización. (PIETSCHMANN: 1973, 12).

Una legislación abundadísima reglamentó la organización interior de este aparato administrativo, dio normas para la ejecución del poder conferido a los funcionarios que lo componían y, sobre todo, intentó precaver abusos de los funcionarios. A ellos se les asignó, a lo menos cuando ostentaron poderes gubernativos y jurisdiccionales, un sueldo fijo y se les prohibía cualquier actividad que proporcionara ingresos adicionales. Otras leyes procuraban el aislamiento social de estos burócratas del medio ambiente en el cual debían de ejercer sus oficios, prohibiendo matrimonios con mujeres nativas de su distrito y la adquisición de bienes inmuebles dentro del ámbito de su jurisdicción, etc. (*ibidem*).

El ideal que perseguía tal legislación, era la del funcionario imparcial, incorrupto que se dedica por completo al logro del bien de la corona y de público. Este ideal del funcionario público imparcial, leal, incorrupto y dedicado al bien de la monarquía, no sólo se encuentra en la legislación emanada por el soberano, sino también contaban con fuerte arraigo en la sociedad peninsular, como lo atestiguan peticiones de las Cortes y un sinnúmero de papeles, dictámenes y pareceres procedentes de todas las esferas de la administración misma, tanto en España como en América que constantemente invocan estos ideales (*ibidem*).

Tomando en cuenta esto y también los esfuerzos legislativos para asegurar la operatividad del sistema administrativo y el cumplimiento de las leyes como asimismo, el intento de reglamentar legalmente los aspectos más variados de la vida política, social, económica y hasta cultural, se podría concluir que la política estatal de acuerdo con la opinión pública, pretendía el establecimiento de un Estado que se asemeja mucho al tipo racional y legal. La realidad, sin embargo, fue distinta.

En la época colonial, el Puerto de Buenos Aires se encontraba fuera del sistema de Flotas y Galeones que aseguraba lo esencial del comercio legal entre España y América. En consecuencia, según algunos textos legislativos, sus habitantes debían recurrir a Lima o a sus comerciantes para abastecerse de productos europeos. A partir de 1595 se agregó la prohibición expresa de comerciar directamente a través del Río de la Plata. El puerto estaba teóricamente cerrado y toda navegación hacia él exigía una autorización real (MOUTOUKIAS: 1988, 03).

La actitud de la Corona respecto del comercio que espontáneamente se desarrollaba en el Río de la Plata fue ambigua y contradictoria. Esto se debía a que su política global para el virreinato del Perú contenía dos aspectos difíciles de conciliar. El objetivo básico de las autoridades metropolitanas era el control y la explotación de la minería alto-peruana. La prioridad era la conservación del monopolio comercial de Lima y Sevilla, el cual estaba asociado a dicho objetivo. De este modo, la exclusión de Buenos Aires de las rutas marítimas regulares era una consecuencia razonable de la lógica imperial. Pero, simultáneamente, se reconocía la importancia estratégica de mantener un centro poblado en el Río de la Plata en condiciones de defender el patio trasero del Alto Perú. Un asentamiento capaz de oponerse a una eventual agresión, necesitaba y podía concentrar una actividad comercial, que atraía metales preciosos desde la región “defendida”, Potosí y su minería. Esto obviamente rompía con el exclusivismo del monopolio de Lima y Sevilla, fuese o no ésta la intención de las autoridades metropolitanas (*ibidem*: 221).

Entre 1602 y 1622 se autorizó a los vecinos de Buenos Aires a comerciar con Brasil y Guinea en navíos que fueran propiedad o armados a cuenta de los porteños. Gracias a ello podían importar toda clase de productos europeos y brasileños y exportar cecinas, sebo y harinas. Ahora bien, las autorizaciones brindadas para el intercambio, eran por cantidades muy inferiores a las que realmente se comercializaron antes, durante y después de su vigencia. Además, quedaban expresamente prohibidas la importación de esclavos, así como la exportación de metales preciosos. Téngase presente que durante la primera mitad del siglo XVII, se introdujeron unos 25.000 esclavos por el puerto bonaerense, asimismo los productos locales solo representaban entre un 15% y un 20% del total de las exportaciones, ya que el resto era cubierto por los metales preciosos. Siendo este, el principal objetivo de los mercaderes españoles y extranjeros (*ibidem*).

En síntesis, el comercio no autorizado, el contrabando, era la actividad mercantil más importante, regular y estructurada del puerto de Buenos Aires. Frente a esto, el tráfico legal representaba un porcentaje mínimo, que afectaba poco el ritmo y las variaciones del total del comercio.

Al respecto Moutoukias afirma que “es artificial intentar distinguir entre comercio ilegal y legal. Por sus mecanismos, sus circuitos, los hombres que lo efectuaban y las mercancías que se traficaban, el comercio clandestino y el ‘autorizado’ formaban parte de un mismo fenómeno: el funcionamiento de una ruta que unía el Alto Perú con el Atlántico, directamente por Buenos Aires. En este último, la llegada de metales cuya exportación movía el tráfico atlántico, dependía de la articulación de complejos mecanismos de intercambio que no se modificaban según que el navío fuera español o extranjero” (*ibidem*: 04).

Asimismo, el autor se preguntaba cómo pudo alcanzar semejantes dimensiones una actividad clandestina a pesar de la presencia de Oficiales Reales, un gobernador, una Audiencia que funcionó durante diez años y una guarnición militar. En tanto que desdeña como posible respuesta que la justificación de la corrupción haya sido la consecuencia de los bajos salarios de los funcionarios, en virtud de que interpreta que el comercio del Atlántico fue obra de un conjunto de personajes que dominaban la vida de Buenos Aires. Mercaderes y terratenientes al mismo tiempo, por lo común también accedieron a algún tipo de cargo público en el cabildo, la guarnición o la administración. En ese sentido, entiende que los representantes de la Corona encargados de hacer cumplir las disposiciones legales, no formaban parte de un segmento separado del núcleo dominante de contrabandistas cuyas actividades debían reprimir.

La influencia de las elites locales frente a las magistraturas surgen como el resultado de varios factores:

- a) La venta de cargos y/o nombramientos que facilitó a los criollos poderosos, no solo el control de corporaciones municipales, sino también el acceso a las más altas magistraturas-como las Audiencias y a veces alguna gobernación;
- b) Los altos funcionarios eran rápidamente incorporados, por alianza o cooptación, a una estructura informal de relaciones personales, cuya coexistencia con la estructura formal del poder imperial creaba la condición de una doble lealtad: hacia las autoridades metropolitanas y hacia los grupos de intereses locales (BARBIER: 1972, 416).

Dicha red de relaciones personales es presentada como la base del fenómeno de la corrupción, el cual a su vez, era fuente de influencia política y flexibilizaba las estructuras administrativas (*ibidem*: 7), pero el fenómeno de la corrupción era también metropolitano. Vicens Vives al respecto agregó que "...la corrupción se produce cuando la administración intenta dominar un hecho económico importante con una legislación cerrada y arcaica...". En ese sentido, "...Si en España arraigó la corrupción fue porque, (...) la administración tenía que hacer funcionar el mecanismo del comercio americano a pesar de las leyes..." (VICENS VIVES: 1960, 20).

Dada la excentricidad de Buenos Aires, la navegación directa desde España era la forma más fácil y menos costosa de efectuar una parte del comercio, en realidad la única utilizable en forma regular. Debido a ello las autoridades centrales, a fin de mantener las comunicaciones y de enviar autoridades y tropas, no recurrieron al imposible circuito del monopolio (Sevilla, Lima y Buenos Aires), sino a la expedición de Navíos de Registro. Estos consistían en un sistema de navíos sueltos, es decir embarcaciones que navegaban a diferentes puertos de las Indias fuera del régimen de Flotas y Galeones, por lo cual debían obtener la autorización expresa de la Corona, las llamadas licencias.

El otorgamiento de dichas licencias, al menos las destinadas al Río de la Plata, daban lugar a un contrato (asiento) entre la Corona y un particular. Por el mismo, éste obtenía de aquélla la autorización de viajar contra el pago de una suma de dinero – calculada según el tonelaje – y la prestación de un servicio, es decir, los traslados de autoridades y soldados, envíos de armas y pertrechos. Las licencias eran públicamente ofrecidas en Sevilla al mejor postor, aunque en algunos casos hubo armadores que las gestionaron espontáneamente en la corte por medio de un apoderado.

Asociado al cumplimiento de un servicio, el envío de navíos de registro fue siempre una prerrogativa que la corona se empeñó en conservar ante quienes solicitaban su anulación (consulado de Lima y a veces, el de Sevilla) o su implantación permanente (vecinos y autoridades de Buenos Aires) vale decir que era la Corona quien decidía sobre la frecuencia de los viajes.

El comercio que realizaban no escapaba a las características generales del tráfico atlántico por el Río de la Plata, particularmente en lo relativo al papel de la plata como principal mercancía exportada. Esto, a pesar de las disposiciones – constantemente transgredidas – que limitaban los retornos de metales preciosos. Asimismo menciona las relaciones entre navíos de registro y contrabandistas holandeses.

A partir de la década de 1670 se generalizó – al igual que en otros sectores de la administración – la práctica de comprar la absolución de los fraudes cometidos antes que fuesen descubiertos, pagando un indulto (MOUTOUKIAS: 1988, 224).

Un ejemplo claro de lo irregular de la situación, es el del capitán Miluti, quien en 1671, aceptó pagar 35.000 pesos entre licencia e indulto para transportar una carga que solo valía 33.400 pesos en Buenos Aires. En otras palabras, los capitanes aceptaban transportar las cargas

que le imponía la Corona para autorizarle el viaje a Buenos Aires, porque el desarrollo del contrabando le aseguraba perspectivas de buenas ganancias (*ibidem*).

En síntesis, la Corona ante el fenómeno del contrabando, que no podía controlar debido a que las autoridades metropolitanas y sus representantes locales participaban del drenaje clandestino de metales preciosos por Buenos Aires, obtuvo su beneficio haciendo cargo a los titulares de los Navíos de Registro de una parte del costo de la instalación y mantenimiento del aparato administrativo y militar, y efectuando un encuadre fiscal del fraude a través de la venta de licencias y el cobro de indultos.

Toda entrada detectada de navíos en el Río de la Plata, autorizados o no por la Corona, provocaba automáticamente la acción del Gobernador y de los Oficiales de la Real Hacienda - máximas autoridades de las finanzas reales- y tras todo papel oficial había un escribano. Obviamente, aquí también la posición social y la naturaleza de las funciones colocaban a dichos personajes en una inmejorable situación para participar en el comercio. Sin embargo -o tal vez por lo mismo, y en particular los Oficiales Reales- no solo estuvieron vinculados a la importación de mercancías extranjeras, sino también a todo tipo de actividad económica (*ibidem*).

Los Oficiales Reales desde 1650 hasta 1692, violaron las normas que reglamentaban la forma en que debían tenerse los libros contables, algunos de los cuales nunca existieron. Muchas de estas irregularidades escondían anomalías en casos de arribadas<sup>79</sup>. En ese contexto, según el Gobernador Andrés de Robles, por lo menos, estaban implicadas en el contrabando durante la existencia de la primera Audiencia (1664-1674). Ponía en tela de juicio, con especial énfasis, a escribanos y Oficiales Reales, quienes habrían actuado asociados a diferentes comerciantes. Uno de aquellos, Pedro de Alvarado, se habría desempeñado como contador entre 1658 y 1662, cuando fue multado por la suma de 300 pesos y condenado a diez años de suspensión. Sin embargo, se lo indultó previo pago de otros 600 pesos, siendo tesorero desde 1669 hasta 1674, cuando fue nuevamente acusado (*ibidem*: 237).

Desde 1644 hasta 1674, los tres gobernadores de ese período -Jacinto de Lariz, Pedro Baygorri Ruiz, Alonso de Mercado y Villacorta- y el presidente de la Audiencia, Joseph Martínez de Salazar, toleraron y autorizaron el comercio con navíos extranjeros arribados. El primero de los nombrados intentó personalmente promover el comercio con el Brasil. Baygorri estaba asociado con Tomás de Roxas, a quien se le imputó el comercio con capitanes extranjeros; envió de remesas de lata a Holanda y reexportación de mercancías y esclavos. Tomás de Roxas fue asumiendo los cargos de capitán del fuerte, alcalde ordinario y regidor del Cabildo. También obtuvo el nombramiento del Tesorero de la Santa Cruzada en 1660. Acusado de ser representante de numerosos comerciantes extranjeros y españoles, así como de reexpedir mercancías hacia Potosí asociado a otras personas, fue enviado “prisionero” a España en 1662. Realizó el viaje llevando plata, mercaderías y esclavos del Brasil, razón por la cual se le inició otro proceso. Sin embargo, en 1663 un acta notarial señala su presencia en Ámsterdam. Cuatro años más tarde, mientras residía en Lisboa, donde tenía un hermano “Secretario de Estado”, presentó su candidatura por interpósita persona a titular de los Navíos de Registro, que en 1668 terminaría conduciendo Miguel de Vergara. Esto provocó la protesta del Consulado de Sevilla (MOLINA: 1958, 101).

La reacción de la Corona indica que los ejemplos expuestos no constituían una serie discontinua de actos semiclandestinos. Al contrario, era una actividad constante de grupos que aseguraban su reproducción. La casi totalidad de los acusados conmutaban sus penas -que

---

<sup>79</sup> Denominación que se le asignaba a los buques que por haber sufrido una avería debían ingresar en forma excepcional al puerto más cercano para repararla. Asimismo, se los autorizaba a comerciar para poder solventar los gastos de la reparación.

incluían prisión o destierro además de la multa- por el pago de una cantidad de dinero. El indulto así comprado, generalmente incluía la recuperación del derecho a ejercer cargos públicos, cuando se lo hubiera suspendido.

En tal sentido el contrabando permitió el surgimiento de una minúscula oligarquía local cuya evolución estuvo apuntalada por las características centrales de la política metropolitana: venta de cargos públicos, permisos, envío de Navíos de Registro, instalación del fuerte, etc. Al mismo tiempo, el contrabando fue la condición para que los Navíos de Registro cumplieran el rol que acabamos de abordar y para que los comerciantes pudieran asegurar el crédito a la guarnición. En otros términos, cuanto más participaban del comercio atlántico, mejor podían los mercaderes cumplir su función en relación al aparato administrativo y militar. En el otro extremo, la corrupción, las transgresiones de los funcionarios nacieron de las condiciones en las que el sistema fue erigido.

Recién en el año 1777, el Virrey Don Pedro de Zeballos, autorizó el libre comercio entre el Río de la Plata y los puertos españoles. En tanto que en 1778 se crea la Real Aduana en la Ciudad de Buenos Aires.

Durante la Revolución de Mayo se impulsaron medidas que aseguraran la libertad de comercio sin restricciones, lo que implicó reorganizar las instituciones administrativas y transformar a la Aduana en concordancia con el espíritu de la época que estaba imbuido del liberalismo económico y político vigente a comienzo del siglo XIX.

Desde 1826 fracasaron diversos intentos para unificar las aduanas. Recién en 1852, después de la caída del Gobernador Juan Manuel de Rosas, en el Acuerdo de San Nicolás, se determina que los impuestos de aduana en las importaciones y exportaciones tendrán carácter nacional y que las mercaderías de origen extranjero, una vez nacionalizadas, podrán transitar libremente de una provincia a otra.

En la actualidad, la legislación aduanera es abundante, compleja y generalmente poco conocida. Comienza en el mismo Preámbulo de la Constitución Nacional, debido a que la mayor parte de los “pactos preexistentes” allí mencionados se formalizaron entre las Provincias para constituir alianzas ofensivo-defensivas y uniones aduaneras.

Como se explicara, hasta 1853 no existía una Aduana única, de carácter nacional. El Art. 9° de la Constitución dispuso al respecto que en todo el territorio no habría más aduanas que las nacionales, en las cuales regirían a partir de entonces las tarifas que sancione el Congreso. Suprimiéndose la totalidad de las aduanas interiores por el artículo 10 de nuestra Carta Magna: “En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores”.

Esa idea se completó con el artículo 11, que consagró la libertad de tránsito interprovincial, prohibiendo aplicar en lo sucesivo “los derechos llamados de tránsito” y cualquier otro que pudiera imponerse “por el hecho de transitar el territorio”.

La Constitución Nacional enuncia entre los recursos del tesoro nacional a los derechos de importación y exportación (artículo 4°) y atribuye al Congreso, con carácter general, la facultad de “legislar en materia aduanera”; y específicamente la de “establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación” (artículo 75, inciso 1°, texto conforme a la reforma de 1994).

Mediante la sanción del Código Aduanero<sup>80</sup> se procuró unificar la legislación aduanera, que estaba dispersa y no respondía a un criterio sistemático. La legislación aduanera nacional había nacido como un verdadero sistema jurídico con la sanción, el 16 de agosto de 1866, de las primeras “Ordenanzas de Aduana” (Ley 181), elaboradas por don Cristóbal Aguirre. Diez años después, una comisión presidida por el propio Aguirre propuso algunas modificaciones, referidas principalmente a la regulación del tránsito terrestre con destino a Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil, lo cual determinó el dictado de la Ley 810, que el 30 de septiembre de 1876 sancionó las nuevas “Ordenanzas de Aduana”.

Posteriormente se sancionaron numerosas leyes modificatorias y complementarias, que respondieron a las urgencias de cada momento histórico-económico. Esas normas fueron compiladas en la llamada “Ley de Aduana”, a la que le continuaron efectuando sucesivas modificaciones. El texto de la Ley de Aduana fue ordenado en tres oportunidades, en 1941, 1956 y 1962, pero esas modificaciones quedaron a su vez rápidamente desactualizadas, a punto tal que prácticamente ninguna de las normas contenidas en el último texto ordenado (el de 1962) se mantenía incólume cuando entró en vigencia, en 1981 el nuevo Código Aduanero.

El Código Aduanero y sus sucesivas modificaciones no fueron las únicas leyes sancionadas por el Congreso en materia aduanera, al respecto se sancionaron otras leyes “complementarias”, por ejemplo la Ley 19.640<sup>81</sup>, que acordó a Tierra del Fuego el carácter de territorio aduanero especial. Otro ejemplo de legislación complementaria lo brinda la Ley N° 24.331<sup>82</sup>, que en 1994 creó las llamadas “zonas francas”.

El Código Aduanero establece en su artículo 1° su ámbito espacial de aplicación, del cual se desprende el concepto de territorio aduanero: “Las disposiciones de este Código rigen en todo el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina, así como en los enclaves constituidos a su favor. El ámbito espacial de vigencia del Código Aduanero comprende entonces:

- 1) Todo el territorio comprendido dentro de los límites políticos de la República Argentina. El ejercicio de la soberanía en ese sentido no ofrece dificultades de orden internacional, salvo las situaciones especiales de la Antártida y las Islas Malvinas;
- 2) El mar territorial, hasta una distancia de 12 millas (Ley N° 23.968)<sup>83</sup>. En este caso resulta aplicable la Convención de los Derechos del Mar celebrada en Montego Bay, Jamaica, que reconoce soberanía plena sobre ese sector;
- 3) La zona de “Explotación económica exclusiva” que, bajo un régimen de soberanía semiplena, contempla la misma Convención para el sector comprendido entre las 12 y las 200 millas.

El artículo 2° define al territorio aduanero como “la parte del ámbito mencionado en el artículo 1°, en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones...”. Desde el punto de vista conceptual el territorio aduanero es pues un determinado ámbito espacial en el cual se aplica el régimen aduanero. La legislación aduanera resulta, desde esa perspectiva, algo más que el régimen aduanero, porque la primera se aplica en todo el ámbito espacial sometido a la soberanía de la Nación Argentina, mientras que el régimen aduanero se aplica sólo en el territorio aduanero e incluso con distinta intensidad en diferentes partes de ese territorio.

---

<sup>80</sup> Ley 22.415. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 5 de febrero de 1981.

<sup>81</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 2 de junio de 1972.

<sup>82</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 17 de junio de 1994.

<sup>83</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 5 de diciembre de 1991.

El enunciado conceptual del artículo 2° del Código Aduanero queda delimitado taxativamente mediante el artículo 3°, que excluye del territorio aduanero ciertos ámbitos espaciales, no obstante están sometidos a la soberanía de la Nación Argentina. Conforme a dicho artículo no constituyen territorio aduanero, general ni especial:

- a) El mar territorial y los ríos internacionales (ríos de la Plata, Uruguay, Iguazú y parcialmente el Paraná).
- b) Las áreas francas.
- c) Los exclaves.
- d) Los espacios aéreos correspondientes a los ámbitos a que se refieren los incisos precedentes.
- e) El lecho y el subsuelo submarinos nacionales.

Las exclusiones enunciadas en el artículo 3° pueden tener importancia práctica para definir si se ha configurado una operación de importación o de exportación, porque tales operaciones implican la entrada o salida de mercaderías del territorio aduanero, y si por ejemplo, un buque entra en el mar territorial y sin tocar ningún puerto Argentino se dirige a Montevideo, no queda sometido al régimen aduanero, aunque haya navegado por un ámbito sometido a la soberanía de la Nación Argentina.

Al respecto, se da una excepción al artículo 3°, del cual se infiere que el mar territorial y el subsuelo submarino sometido a la soberanía Argentina no están comprendidos en el territorio aduanero, ni correspondería aplicar allí el régimen aduanero, pero la Sección VII del Código (artículo 585 y siguientes) neutraliza parcialmente el alcance práctico de esa exclusión porque, por ejemplo, la extracción efectuada desde esos ámbitos espaciales con destino al extranjero “se considera como si se tratara de una exportación para consumo efectuada desde el territorio aduanero general” (artículo 585).

El territorio aduanero puede ser general o especial, según que el sistema arancelario y de prohibiciones aplicable en el mismo tenga uno u otro carácter (artículos 2.2. y 2.3. del Código Aduanero). Todos los países ejercen alguna forma de control aduanero y por ese motivo todos deben tener también un territorio aduanero general, pero no necesariamente ha de haber siempre un territorio aduanero especial. Un territorio aduanero especial supone eliminar en ese ámbito espacial los tributos y prohibiciones aplicables en el territorio aduanero general, o bien reducirlos, pero nunca aumentarlos. En la actualidad existe un territorio aduanero general y sólo hay un territorio aduanero especial, creado por la ley 19.640 para la Isla Grande de Tierra del Fuego.

Los artículos 5°, 6° y 7° del Código establecen tres categorías de territorio aduanero, a saber:

- a) Zona primaria aduanera: es la parte del territorio aduanero habilitada para la ejecución de operaciones aduaneras o afectada al control de las mismas, en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y el movimiento y disposición de la mercadería. Dicha zona comprende:
  - 1) Los locales donde se realizan operaciones aduaneras o se ejerce el control aduanero;
  - 2) Los puertos, muelles, atracaderos, aeropuertos y pasos fronterizos;
  - 3) Otros lugares que cumplan una función similar, determinados por la reglamentación;

- 4) Los espacios aéreos correspondientes a los mismos lugares.
- b) Zona secundaria aduanera: comprende todo el territorio aduanero, excluida la zona primaria;
- c) Zona de vigilancia especial: es la franja de la zona secundaria aduanera sometida a disposiciones especiales de control, que se extiende:
  - 1) En las fronteras terrestres del territorio aduanero, entre el límite de éste y una línea interna paralela trazada a una distancia de 100 kilómetros;
  - 2) En las fronteras acuáticas, entre la costa del territorio aduanero y una línea interna paralela trazada a 30 kilómetros si es una frontera marítima y a 100 kilómetros si es una frontera fluvial;
  - 3) Entre las riberas de los ríos internacionales y nacionales de navegación y una línea interna paralela trazada a una distancia de 100 kilómetros;
  - 4) En todos los cursos de los ríos nacionales de navegación internacional;
  - 5) En los espacios aéreos correspondientes a esos mismos lugares.

La distinción de zonas aduaneras sirve fundamentalmente para el ejercicio de las facultades de control aduanero contempladas en la Sección II del Código, que constituye la función esencial a cargo de la Aduana e implica el ejercicio de la administración pública activa, diferente de la jurisdiccional. El control consiste, básicamente, en la observación de datos con un fin específico (aplicar tributos, prohibiciones y sanciones).

Las facultades de control atribuidas a la Aduana son las “herramientas” con que ha sido dotada para desempeñar su cometido funcional, lo cual le permite, por ejemplo, allanar domicilios sin orden judicial en la zona primaria aduanera y aún en la secundaria si previamente se inició una persecución en la zona primaria.

En cuanto al despliegue, la Aduana tiene un ámbito de control de

- 9.000 Km. de fronteras terrestres.
- 7.000 Km. de fronteras marítimas y fluviales.
- 49 pasos con presencia de la Dirección General de Aduanas.
- 47 pasos delegados en la Gendarmería Nacional Argentina.
- 28 pasos delegados en la Prefectura Naval Argentina.
- Total de Pasos habilitados aduaneramente: 124.

Respecto a las facultades policiales, el artículo 119 del citado Código establece que “cualquiera fuere la zona de que se tratare, los agentes del servicio aduanero y, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, los de las fuerzas de seguridad y policiales podrán proceder a la identificación y registro de personas y mercadería, incluidos los medios de transporte, cuando mediaren sospechas de la comisión de algún ilícito aduanero, así como también aprehender, secuestrar o interdictar la mercadería de que se tratare poniendo la misma a disposición de la autoridad competente dentro de las 48 horas”.

En tanto que el artículo 120 estipula que “cuando la ilicitud pudiera constituir delito de contrabando, su tentativa o encubrimiento, los agentes del servicio aduanero y los de las fuerzas de seguridad y policiales deberán detener a los responsables, cualquiera fuere la zona en que éstos se encontraren y darán aviso inmediato a la autoridad judicial competente, poniéndolos a su disposición dentro de las 48 horas. A tales efectos, cuando dichos

funcionarios se encontraren en persecución de personas que hubieren cometido tales delitos, podrán allanar y registrar el domicilio, residencia o lugar en que aquellas personas se hubieren introducido, sin necesidad de previa autorización judicial”.

Por imperio de la Disposición AFIP N° 604/2001<sup>84</sup>, de la Dirección de Control de la Dirección General de Aduanas, dependen los Departamentos de Policía Aduanera y Drogas Peligrosas, a través de los cuales –actualmente- se ejerce el poder de policía aduanera y la fuerza pública a fin de prevenir y reprimir los delitos y las infracciones aduaneras, conforme lo normado por el artículo 9º, apartado 2, inciso ñ) del Decreto 618/97<sup>85</sup>, modificatorio del artículo 23 de la Ley 22.415; asimismo se creó una unidad orgánica con nivel de Dirección denominada “Inteligencia Fiscal” dependiente jerárquicamente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (artículo 3º).

A su vez, se realizaron cuatro unidades orgánicas con nivel de Departamento denominadas “Inteligencia Tributaria”, “Inteligencia Aduanera”, “Inteligencia Financiera” y “Reunión y Procesos de Datos”, dependientes jerárquicamente de la Dirección de Inteligencia Fiscal (artículo 5º).

Entre otras, a su vez se crearon dos unidades orgánicas con nivel de División denominadas “Investigaciones Aduaneras” y “Operaciones Aduaneras”, dependientes jerárquicamente del Departamento Inteligencia Aduanera (artículo 7º).

En cuanto a la Policía Aduanera, se lo faculta para ejercer el poder de policía y la fuerza pública en materia aduanera, supervisando el cumplimiento y aplicación de la legislación, con el fin de prevenir y reprimir ilícitos que revistan la aludida naturaleza.

Por su parte, la norma establece que son tareas de esa Policía:

1. Efectuar las tareas de vigilancia, comprobación o investigación para la prevención y represión del delito de contrabando, su tentativa o encubrimiento.
2. Intervenir en las investigaciones y procedimientos referidos a la prevención y represión de las infracciones aduaneras.
3. Ejercer las interdicciones de las mercaderías que se sospechen en infracción y disponer el levantamiento de dicha medida cuando así proceda.
4. Ejercer el secuestro de mercaderías, medios de transporte y demás elementos producto de contrabando o sospechosos de infracción aduanera, así como también efectuar la detención de personas incursoas en esa infracción o sospechosas de incurrir en ellas.
5. Coordinar la realización de acciones conjuntas con las Fuerzas de Seguridad.
6. Controlar que se cumplan las normas legales con las comunicaciones internacionales por medio de su red interna.
7. Entender en las relaciones con otros organismos nacionales y extranjeros afines a la función de lucha contra el fraude comercial en operaciones de comercio exterior.

En ese contexto, observamos que la Policía Aduanera tiene asignadas las funciones de Policía de Seguridad, al “efectuar tareas de vigilancia, comprobación”... y de Policía Judicial al efectuar la “investigación para la prevención y represión del delito de contrabando...”.

---

<sup>84</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 23 de noviembre de 2001.

<sup>85</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 14 de julio de 1997.

A su vez, dependiente del Departamento Policía Aduanera se encuentra la División Coordinación Operativa, que tiene asignada la misión de coordinar la puesta en marcha de estrategias y procedimientos realizados y/o solicitados por otras áreas de esta Administración Federal, fuerzas de seguridad, agencias de control o Juzgados Federales, dando cumplimiento a todo requerimiento de orden judicial referido en forma genérica al cumplimiento de órdenes de allanamiento, secuestro o interdicción de mercaderías y detención de personas como así también supervisar, a modo de control secundario, toda la operatoria aduanera referida a destinaciones suspensivas y/o definitivas. Asimismo, le corresponderán las tareas propias de intercambio de información con otros Organismos de orden local o internacional en lo atinente a operatorias fraudulentas detectadas.

Teniendo además, las tareas de:

1. Proceder al secuestro de mercaderías, medios de transporte y demás instrumentos producto de contrabando o sospechados de infracción, en el ámbito del territorio nacional.
2. Realizar inspecciones y allanamientos en domicilios, comercios y en todo otro lugar ubicado en territorio nacional donde se presuma la existencia de mercadería ingresada ilegalmente y el levantamiento de las medidas cautelares adoptadas en cumplimiento de dichos procedimientos, cuando así se lo ordenare.
3. Realizar, en rutas y caminos, la verificación de cargas y equipajes, como así también el examen de la documentación de carga y de mercadería relacionada con la importación y la exportación.
4. Proponer de oficio procedimientos que tiendan a la prevención y/o detección de infracciones y delitos aduaneros y demás que pudieran cometerse en el tráfico internacional de mercaderías.
5. Intervenir en forma selectiva en las operaciones de reembarco, trasbordo, traslados, etc. de mercadería.
6. Intervenir, a requerimiento de otras dependencias, en la constitución y/o levantamiento de medidas cautelares y/o proceder al secuestro de mercaderías.
7. Requerir los servicios de policía adicional y actuar como veedor en los traslados de valores y mercadería de alto riesgo, conforme fuera solicitado por distintas dependencias en orden al cumplimiento de oficios judiciales.
8. Intervenir en la recepción, registro, custodia, traslado y destrucción de estupefacientes.
9. Efectuar la custodia de detenidos alojados en calabozos por orden judicial y el traslado de los mismos.
10. Programar, coordinar y desarrollar operativos conjuntos con otras FF.SS.
11. Realizar investigaciones referidas a delitos e infracciones aduaneras.
12. Efectuar las comunicaciones de rigor y gestionar los intercambios informativos pertinentes, sean éstos con Organismos Nacionales o Extranjeros, en punto a la detección de maniobras en el campo del fraude comercial.

Por su parte, también dependiente del Departamento Policía Aduanera, se encuentra la División Sumarios de Prevención, que tiene por función la de instruir los sumarios de prevención por delitos aduaneros, para dar intervención a los Jueces en lo Penal Económico, oficiando de nexo con esos magistrados y otras fuerzas preventoras.

Al su vez, la citada División realiza las siguientes tareas:

1. Ejecutar las diligencias ordenadas por la Superioridad en causas originadas en procedimientos realizados por la Dirección General de Aduanas y/o por otras Fuerzas.
2. Instruir los sumarios de prevención para su posterior elevación al juzgado de turno y enviar copia a los jueces contenciosos, de conformidad con las pautas operativas impartidas por la Superioridad.
3. Adoptar todas las medidas cautelares previstas por la legislación, dando cuenta de las mismas a quien corresponda.
4. Colaborar en la realización de investigaciones y procedimientos ordenados por autoridad competente.
5. Oficiar de nexo entre los juzgados de competencia y la Dirección General de Aduanas y con todas las demás Fuerzas de prevención - Seguridad en temas concernientes a delitos aduaneros.
6. Concretar y mantener actualizado un sistema informático de infractores a las normas aduaneras, en el que consten todos los antecedentes de personas tanto físicas como jurídicas, referidos a condenas provenientes de actuaciones delictivas e infracciones de carácter aduanero y proporcionar los informes relativos a estos antecedentes que le sean solicitados.
7. Identificar a las personas involucradas en los sumarios preventivos iniciados por dependencias de la Dirección, con la correspondiente apertura del prontuario (identificación cromática y morfológica, dactiloscópica, toma de fotografías y ficha patronímica, carátula y fallo, etc.).
8. Clasificar y archivar las fichas dactiloscópicas confeccionadas por esa institución, como así también las remitidas por otras Fuerzas de Seguridad.
9. Proporcionar y recibir de los Organismos Nacionales y/o Provinciales competentes los antecedentes de inculpados, sean estos personas físicas o jurídicas.
10. Evacuar consultas relacionadas con pedidos de antecedentes obrantes en el registro de personas tanto físicas como jurídicas, provenientes de las distintas dependencias aduaneras, Fuerzas de Seguridad, juzgados, etc.
11. Llevar los registros de los sumarios preventivos sustanciados tanto por esta instancia como de los provenientes de otras Fuerzas de Seguridad (conforme artículo 1121, inc. b), de la Ley N° 22.415), como así también de las actuaciones administrativas derivadas de éstos.

Por su parte, debe tenerse presente que con el dictado de la Ley 25.774<sup>86</sup>, que aprueba el Convenio suscripto con la República de Bolivia sobre Cooperación para el Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos, se reconoce a la Dirección General de Aduanas en el apartado 6 del artículo II (Intercambio de Información), como una de las Fuerzas de Seguridad de la República Argentina, juntamente con la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía Aeronáutica, y Policías Provinciales.

Pero debido a que, como ya vimos, la Ley de Fuerzas de Seguridad, nada norma en torno a la Policía Aduanera, esta no es considerada como tal, razón por la cual el Registro

---

<sup>86</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 16 de septiembre de 2003.

Nacional de Armas (RENAR) la encuadra como a una “Institución oficial o privada, bancaria o comercial” (Ley 20.429<sup>87</sup> artículo 14, inc. 8), es decir equiparada a cualquier custodia particular o empresa de seguridad. Esta situación le impide acceder al uso de armamento de uso prohibido (artículo 14, inc. 2).

Pese a ello, es una Institución que de hecho reviste carácter federal y realiza tareas de policía de seguridad y policía judicial, tanto en el uso de facultades propias, como en el cumplimiento de órdenes judiciales; realiza el traslado y custodia de detenidos, estupefacientes en grandes cantidades y mercadería sensible; cuenta con calabozos<sup>88</sup> propios en los que se alojan detenidos imputados de delitos aduaneros, y bóvedas propias para la custodia de mercadería sensible.

Si bien en varias oportunidades la Policía Aduanera llevó a cabo diversos procedimientos en materia de narcotráfico en conjunto con otras Fuerzas de Seguridad<sup>89</sup>, el actual marco normativo no permite llevar a cabo un aprovechamiento verdaderamente sistémico de los recursos institucionales y logísticos disponibles, en tanto no existe la fluida conexión necesaria entre las distintas instituciones.

Es cierto que la diferencia fundamental existente entre la Policía Aduanera y las demás Fuerzas de Seguridad y policiales, se encuentra en que la primera halla únicamente limitadas sus funciones en torno a los delitos tipificados en el Código Aduanero, teniendo las demás fuerzas mayor versatilidad en cuanto a competencias, más ello no imposibilita que esta sea incorporada al Convenio Policial Argentino y al sistema de Seguridad Interior. Pues esta fuerza es la primera barrera que debe sortear la actividad delictual que pretende ingresar a nuestro País, resultando por ello absolutamente irrisorio que se encuentre al margen de todo tipo de conexión con la totalidad de la coordinación de la actividad prevencional que desarrollan las Fuerzas de Seguridad.

A su vez, tengamos en cuenta que, a pesar de que el Ministerio del Interior ejerce la conducción policía del esfuerzo nacional de policía<sup>90</sup>, y la facultad de dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de las Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, así como la atribución de disponer de elementos de los cuerpos policiales y de las citadas fuerzas de seguridad, la Policía Aduanera se encuentran por fuera de ese sistema y por ende desaprovechada.

Respecto a la inteligencia aduanera, cabe mencionarse que no forma parte activa en el Sistema de Inteligencia Nacional, en tanto que acorde lo normado en el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior, el Ministro del Interior ejerce la dirección funcional y coordinación de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina a través de la Dirección de Inteligencia Criminal.

Es decir, pareciera que por pertenecer la Dirección General de Aduanas al ámbito del Ministerio de Economía, nada tuviera que ver en asuntos de seguridad interior, tal como si todo

---

<sup>87</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 5 de julio de 1973.

<sup>88</sup> Uno de los casos más resonantes donde se utilizaron los calabozos de la Policía Aduanera ubicados en la calle Azopardo 350 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue para alojar al empleado de la empresa aérea Southern Winds, Walter Beltrame.

<sup>89</sup> Ver Diario *Clarín*, “*Incautaron 25 kilos de cocaína en Parque Patricios*”, [Documento www] Recuperado: [http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=356580&origen=acumulado&acumulado\\_id=2/09/2007](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=356580&origen=acumulado&acumulado_id=2/09/2007); y Diario *La Nación*, “*Cocaína en sillones de dentista*”, [Documento www] Recuperado: [http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=753092&origen=acumulado&acumulado\\_id=2/09/2007](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=753092&origen=acumulado&acumulado_id=2/09/2007).

<sup>90</sup> Artículo 8° de la *Ley de Seguridad Interior*.

su esfuerzo estuviera únicamente dirigido hacia la persecución tributaria, cuando en realidad, todo su accionar en materia de prevención delictual se encuentra en el ámbito de la seguridad interior, no debiendo ser ningún impedimento a los fines de la coordinación y aprovechamiento de recursos, la diferente dependencia ministerial.

Al respecto, si observamos detenidamente la Dirección de Inteligencia Fiscal<sup>91</sup>, obtendremos que su responsabilidad primaria es la de desarrollar actividades de inteligencia en aquellos casos que por su naturaleza, magnitud, consecuencia previsible, peligrosidad o modalidad, afecten el patrimonio de los habitantes, sus derechos, garantías y la hacienda pública, así como entender en procedimientos de inteligencia con alcance nacional, como consecuencia de las acciones de investigación realizadas, proponiendo acciones tendientes a controlar y reprimir modalidades de evasión, contrabando o fraude fiscal.

En tal sentido, tiene las funciones de:

1. Investigar, la actividad de los responsables, obligados y agentes vinculados con la operatoria fiscal, aduanera y financiera, utilizando para ello los recursos legales previstos en la normativa vigente.
2. Recabar de las áreas operativas de las Direcciones Generales dependientes de la AFIP, toda la información necesaria para practicar acciones de inteligencia.
3. Coordinar con la AFIP y otros organismos de control e investigación estatal las acciones que resulten necesarias para eficientizar la acción sobre aquellos contribuyentes y/o responsables que están bajo investigación.
4. Coordinar las tareas de campo que sean necesarias para dar cumplimiento a los requerimientos de información a los fines de desarrollar las tareas de inteligencia propias.
5. Ejercer el poder de policía y la fuerza pública en materia aduanera según lo establecido en el Código Aduanero en todo ámbito sometido a la soberanía nacional.
6. Coordinar con la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y/u otros organismos del Estado Nacional, la realización de acciones de inteligencia tendientes a detectar hechos delictivos de evasión tributaria.
7. Supervisar el cumplimiento de las medidas de contrainteligencia tendientes a la salvaguarda de la información, equipos, instalaciones, comunicaciones y personas de la Dirección.
8. Recopilar, analizar, procesar y difundir información de fuentes internas y externas para la elaboración de informes de inteligencia tendientes a determinar conductas de evasión e ilícitos aduaneros.
9. Prestar la colaboración que requiera el Poder Judicial de la Nación en las causas generadas por tareas propias de la Dirección.
10. Impulsar ante los Juzgados competentes la denuncia de los casos que configuren probables hechos delictivos.
11. Asesorar en la formulación e implementación de los planes estratégicos de seguridad del Organismo, mediante los datos e información obtenida a partir de tareas de inteligencia.

---

<sup>91</sup> Disposición AFIP N° 448/2002. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 29 de septiembre de 2002.

12. Coordinar con las áreas operativas de la AFIP las acciones investigativas correspondientes y requerir tareas de fiscalización relacionadas con tareas de inteligencia.
13. Recibir, registrar y despachar la documentación que ingrese a la Dirección; realizar el adecuado suministro, mantenimiento y conservación de los bienes materiales; atender los asuntos inherentes a los recursos humanos de la misma y participar al área pertinente del movimiento de fondos asignados a la Dirección.

La División Reunión de Información tiene la tarea de:

1. Ejecutar los requerimientos de información que emitan la Dirección y/o sus Departamentos de acuerdo a los procedimientos y técnicas de la Inteligencia, a fin de satisfacer las necesidades de las investigaciones que se llevan a cabo.
2. Recibir las órdenes de reunión, que emitan los Departamentos de la Dirección.
3. Registrar los pedidos y determinar sus prioridades según las necesidades que deban satisfacerse.
4. Seleccionar el personal que debe cumplir las órdenes de reunión, de acuerdo a las características de cada caso en forma particular.
5. Ejecutar la selección de los medios técnicos de reunión y los procedimientos de ejecución de Inteligencia, de acuerdo al análisis que se realice del objetivo a cumplir.
6. Realizar la redacción y registro de los informes que surjan de los procedimientos ejecutados, cumpliendo los requisitos impuestos en forma, tiempo y espacio.

Por su parte, el Departamento de Inteligencia Tributaria tiene por misión intervenir en todas las tareas que, dentro de la competencia de la Dirección de Inteligencia Fiscal, tengan relación con la aplicación de la Ley de Procedimiento Tributario<sup>92</sup> y el Régimen Penal Tributario<sup>93</sup>, con el fin de desarrollar acciones de Inteligencia Tributaria.

En ese contexto tiene las funciones de:

1. Planificar los programas de inteligencia en casos de alta significación institucional, trascendencia económica y/o cuando resulte oportuno detectar, cuantificar e informar hipótesis de evasión que conlleven al fraude fiscal o de maniobras de lavado de dinero.
2. Coordinar con otras áreas de la AFIP y/o la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y/u otros organismos del Estado Nacional, en la realización de acciones de inteligencia tendientes a detectar hechos criminales de evasión tributaria o que impliquen legitimación de activos.
3. Detectar transacciones financieras irregulares, anormales, inusuales o sospechosas que pudieran configurar maniobras de lavado de dinero o derivar en modalidades de fraude fiscal o aduanero.
4. Recabar información existente en las distintas áreas del Organismo, a efectos de encarar acciones oportunas y eficaces de inteligencia que permitan la prevención y/o denunciar probables delitos contra el Fisco.

---

<sup>92</sup> Ley 11.683. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 12 de enero de 1933.

<sup>93</sup> Ley 24.769. Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 15 de enero de 1997.

5. Informar a la Superioridad de las modalidades de evasión relacionadas con cambios de escenarios en el contexto económico, social, político, etc. y proponer acciones tácticas y estratégicas a efectos de prevenir posibles hechos que conlleven al fraude fiscal o que configuren maniobras de lavado de dinero.

En tanto que la División Análisis de Inteligencia Tributaria tiene la función de definir y aplicar acciones de inteligencia para la detección, cuantificación e información de hechos y/o maniobras dolosas tendientes al fraude fiscal. Siendo sus competencias:

1. Dirigir las tareas conducentes a la reunión de información necesaria para la acción de inteligencia estratégica del Departamento, elaborando los informes de base correspondientes, con las apreciaciones de inteligencia a las que arribe.
2. Seleccionar los casos, en función de la aplicación de pautas de inteligencia, con el objeto de detectar modalidades de evasión.
3. Efectuar el armado de la prueba en sede penal, considerando, al efecto, las pautas que se encuentren establecidas en la Ley de Procedimiento Tributario y el Régimen Penal Tributario, con el objeto de denunciar el fraude fiscal.

La División Análisis de Inteligencia Financiera tiene la función de definir y aplicar acciones de inteligencia para la detección, cuantificación e información de operaciones financieras irregulares, anormales, inusuales o sospechosas que pudieran implicar la legitimación de activos provenientes de ilícitos o derivar en modalidades de fraude fiscal o aduanero. Para ello tiene las tareas de:

1. Recopilar, analizar y procesar información de fuentes externas e internas que permitan determinar perfiles de riesgo y patrones de comportamiento por operaciones financieras.
2. Efectuar informes sobre medidas aplicables a la prevención y/o detección de operatorias financieras que impliquen legitimación de activos provenientes de ilícitos o que representen irregularidades fiscales o aduaneras.
3. Desarrollar acciones de inteligencia tendientes a establecer las fuentes de financiación de activos o proyectos de inversión con el fin de detectar su origen.
4. Realizar tareas de inteligencia tendientes a determinar las operaciones financieras de empresas constituidas bajo legislaciones off-shore o en paraísos fiscales que afecten el patrimonio de los habitantes y la hacienda pública.
5. Realizar tareas de inteligencia respecto del tráfico de monedas o billetes internacional o nacional.
6. Asesorar a otras áreas de la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Dirección General Impositiva o la Dirección General de Aduanas en investigaciones, causas judiciales u operaciones susceptibles de configurar maniobras de legitimación de activos provenientes de ilícitos.
7. Analizar la información tendiente a determinar la creación y operatoria de fideicomisos financieros y de inversión.
8. Analizar la información obtenida por tareas de inteligencia sobre operaciones financieras para detectar maniobras de lavado de dinero o de fraude fiscal o aduanero.
9. Analizar operaciones específicas que por su monto o características sean susceptibles de considerarse riesgosas.

10. Analizar grupos económicos que evidencien manejos de fondos (en dinero bancario o en efectivo) susceptibles de encubrir la legitimación de activos provenientes de delitos y/o de configurar fraude fiscal o aduanero.

En tanto que el Departamento de Inteligencia Aduanera tiene la misión de desarrollar las acciones de inteligencia y ejercer el poder de policía aduanera según lo establecido en el Código Aduanero, en todo ámbito sometido a la soberanía nacional, para anticipar, detectar, prevenir y/o reprimir ilícitos aduaneros. Teniendo asignada la responsabilidad de:

1. Definir las tareas de inteligencia estratégica y táctica, que permitan anticipar metodologías alternativas de fraude aduanero.
2. Requerir la obtención y proceso de información, de fuentes internas y externas, sobre el tráfico internacional de mercaderías, personas y medios de transporte. Planear tareas independientes o conjuntas con otras áreas de esta Administración, con el Poder Judicial, y con otros organismos nacionales y/o internacionales.
3. Asistir al Poder Judicial, en los requerimientos que formulen sobre temas de índole aduanero.
4. Promover las relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia, de seguridad y afines pertenecientes a Organismos Nacionales y/o Internacionales para el mejor cumplimiento de los objetivos.
5. Detectar, prevenir y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas de carácter transnacional.
6. Establecer las medidas de contrainteligencia tendientes a la salvaguarda de la información, equipos y acciones del Departamento.

Por último, la División Investigaciones Aduaneras es la encargada de formular los requerimientos de inteligencia, y supervisar la obtención de información, su proceso, interpretación y difusión para la detección, prevención y represión de delitos e infracciones en materia aduanera. Siendo su función la de:

1. Supervisar el desarrollo de las tareas de inteligencia estratégica para asegurar el cumplimiento de los requerimientos de información.
2. Formular un plan de búsquedas para los requerimientos de inteligencia, estableciendo las prioridades de los mismos y las áreas que intervendrán en la tarea de obtención de la información.
3. Procesar e interpretar la información para satisfacer los requerimientos de información y posibilitar anticipar hipótesis y tendencias de fraude aduanero.
4. Realizar de oficio análisis de información para producir informes de inteligencia sobre nuevos objetivos de fraude aduanero.
5. Evaluar la información procesada y elaborar los informes de inteligencia, internos y/o externos, para la difusión y uso de la información por las áreas de esta administración, organismos nacionales y/o internacionales.
6. Asistir al Poder Judicial, organismos de inteligencia, seguridad y afines, nacionales e internacionales, con los requerimientos de información.

Obsérvese que la totalidad de las tareas que realiza la Dirección de Inteligencia Fiscal y sus organismos dependientes pertenecen claramente al ámbito de la Seguridad Interior, más precisamente al de la Inteligencia Criminal, y que a pesar de que se establezca que tiene la función de coordinar con la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y/u otros organismos

del Estado Nacional, la realización de acciones de inteligencia tendientes a detectar hechos delictivos de evasión tributaria y en torno al delito de legitimación de activos (en el caso del Departamento de Inteligencia Tributaria), la propia Ley de Seguridad Interior no estableció que este importante organismo de inteligencia integre la Dirección de Inteligencia Criminal, tal como lo prescribe en su artículo 16<sup>94</sup> respecto a las demás fuerzas federales y policías provinciales. A su vez, nótese que la magra norma que estipula la interacción con la Dirección de Inteligencia Criminal solamente lo hace respecto a los delitos de legitimación de activos y evasión tributaria, dejando de lado por ejemplo, el de mayor envergadura y peligrosidad para nuestra población, el delito de narcotráfico (máxime si se tiene en cuenta que al no ser un país productor, la totalidad de los estupefacientes que se encuentran en nuestro territorio fue ingresado al país a través de las fronteras y por ende, atravesó jurisdicción aduanera).

En síntesis, resulta sumamente curioso que una Institución de tamaño magnitud e importancia se encuentre fuera del esfuerzo nacional de policía<sup>95</sup>, en tanto que a los fines de la Ley de Seguridad Interior, no es considerada siquiera como una fuerza policial para ser utilizada en el marco de su artículo 3<sup>96</sup>, debido a que la reglamentación del citado artículo establece que “los recursos humanos y materiales a emplearse en el Sistema de Seguridad Interior comprenden a los correspondientes a la Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Policías de las Provincias adheridas”<sup>97</sup>.

Por su parte, en materia de inteligencia, observamos que a nivel normativo, en su estrato más bajo –Disposición- se habría creado el ámbito para favorecer su interacción con los demás servicios de inteligencia, más resulta esa una herramienta extremadamente endeble –teniendo en cuenta que es la única- a la hora de ponderar la voluntad de nuestros legisladores en torno a asignarle participación y compromiso en materia de Seguridad Interior.

Resulta sumamente dificultoso estudiar la orgánica y funciones de la Dirección General de Aduanas, puesto que existe un cúmulo desmedido de disposiciones que “modifican lo modificado” en forma casi permanente, pareciendo así, casi imposible permanecer actualizado, en tanto que como estructura weberiana, sus distintos órganos tienen un dinamismo que raya la hiperquinesis. Tal es así, que en enero de 2006<sup>98</sup> se dispuso la creación de dos unidades orgánicas con nivel de Departamento denominadas “Narcotráfico” e “Investigaciones Especializadas” dependientes de la Dirección de Investigaciones y dos unidades con nivel de División denominadas “Fraude Marcario” y “Prohibiciones no Económicas” dependientes del Departamento Investigaciones Especializadas.

En ese contexto, el Departamento Narcotráfico es el encargado de dar cumplimiento a los planes estratégicos en la lucha contra el narcotráfico, efectuar su seguimiento y realizar las investigaciones necesarias a los fines de asegurar el cumplimiento de los mismos. Para ello, se le asignaron las funciones de:

---

<sup>94</sup>“La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (...) estará integrada por personal superior de Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, policías provinciales, y los funcionarios que fueran necesarios”.

<sup>95</sup> Como oportunamente mencionamos, el artículo 2º del Decreto 1273/92 establece en su primer párrafo que “se entiende por esfuerzo nacional de policía a la acción coordinada de los medios y organismos que dispone el Estado Nacional y los Estados Provinciales, comprensiva de las previsiones para el empleo de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad, a los fines del mantenimiento de la seguridad interior”.

<sup>96</sup> Tal como vimos, estipula que “La Seguridad Interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las Fuerzas Policiales y de Seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2º”.

<sup>97</sup> Segundo párrafo del artículo 2º del Decreto 1273/92.

<sup>98</sup> Disposición AFIP 36/2006. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 18 de enero de 2006.

1. Cumplir funciones de investigación para el esclarecimiento de ilícitos, ya sea por denuncias, oficios judiciales, informaciones de otras fuerzas de seguridad y de dependencias aduaneras.
2. Acopiar, evaluar y procesar la información que se obtenga de medios oficiales, privados, judiciales o cualquier otro medio posible.
3. Efectuar averiguaciones sobre la evolución económico-financiera, movimientos de fondos, operaciones de importación - exportación que puedan significar blanqueos de dinero o lavado de activos provenientes del narcotráfico.
4. Recopilar en forma conjunta con la Dirección Gestión del Riesgo, la información relativa al lavado de dinero, estudiando modalidades empleadas a efectos de tipificar las distintas metodologías detectadas.
5. Supervisar y coordinar todas las tareas investigativas y operativas, brindar apoyo técnico y colaborar con los requerimientos de las áreas operativas metropolitanas y del Interior.
6. Participar en el orden nacional e internacional en congresos, seminarios o actos propiciados por organismos oficiales o privados que traten el tema de su competencia.
7. Requerir los desarrollos informáticos necesarios para contar con sistemas de control, estadísticos y de recopilación de información adicional sobre la producción, importación, exportación, distribución, etc., de los productos químicos para la elaboración de drogas y para la fabricación de armas químicas.
8. Actualizar las bases de datos de importación y exportación de productos químicos, desarrolladas a partir de la información de la Dirección de Informática y de las Aduanas, y como fruto de la cooperación internacional e intercambio de información científica y técnica.
9. Mantener actualizado el listado de empresas inscriptas ante la Secretaría para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, informando a las Aduanas de los cambios producidos en tiempo y forma.
10. Realizar investigaciones sobre la base de informes emanados de la División y de otras dependencias de la Dirección General de Aduanas, así como por pedido de organismos gubernamentales, nacionales y extranjeros.
11. Establecer contactos fluidos con la Dirección Gestión de Riesgo como así también con las áreas pertinentes regionales transmitiendo información actualizada sobre alertas, indicios o datos que pudiesen generar fiscalizaciones preventivas en la materia.
12. Mantener la vigilancia sobre ciertas actividades de la industria para aminorar el riesgo de que sustancias químicas comerciales se empleen con fines nocivos.
13. Recibir declaraciones respecto de la transferencia de sustancias químicas de doble uso, a fin de garantizar que las mismas se empleen para fines exclusivamente pacíficos.

El Departamento Investigaciones Especializadas tiene la función de dar cumplimiento a los planes estratégicos en la lucha contra el fraude marcario y el control de las prohibiciones no económicas y de mercaderías de índole sensitivo, efectuar su seguimiento y realizar las investigaciones necesarias a los fines de su seguimiento y control. Teniendo asignadas las tareas de:

1. Establecer las políticas de control con el objeto de proteger el patrimonio artístico, histórico, arqueológico o científico del territorio nacional.
2. Efectuar investigaciones encaminadas a la detección de materiales peligrosos, residuos, mercaderías usadas, precursores de armas químicas, biológicas, armas, explosivos, material nuclear y cualquier mercadería de índole sensitiva.
3. Mantener contacto fluido e intercambiar información con el Departamento de Inspecciones Aduaneras de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas y las Divisiones Regionales de Inspección Especializadas de la Subdirección de Operaciones Aduaneras del Interior.
4. Definir las áreas de acción y el universo de mercaderías que serán controlados por las Divisiones que le dependen.
5. Controlar el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes estratégicos que involucran al control de las prohibiciones no económicas y el fraude marcario.
6. Establecer contactos con aduanas de países fronterizos, para intercambios de información y determinación de líneas de acción conjuntas.
7. Definir criterios de fiscalización y control respecto del fraude marcario, para ser elevados a la Dirección Gestión de Riesgos para su incorporación al sistema pertinente.
8. Promover el desarrollo de sistemas informáticos que apoyen y tiendan a la prevención del fraude marcario.

La División Fraude Marcario tiene la finalidad de ejecutar las políticas aduaneras de control dirigidas a evitar la importación y exportación de mercaderías con marcas de fábrica o de comercio falsificadas, de copia pirata o que vulnere la propiedad intelectual o industrial, realizando las investigaciones necesarias a tal fin. Para ello, tiene asignada las tareas de:

1. Mantener contacto permanente con el Registro Nacional de Marcas y Patentes, con el objeto de verificar la inscripción de nuevas marcas, y prevenir y reprimir la importación y exportación de mercaderías alcanzadas por el artículo 46 de la Ley 25.986.
2. Realizar estudios de mercaderías, operadores, zonas de ingreso y comercialización que pudiesen implicar marcas falsas.
3. Realizar las investigaciones sobre nuevas tendencias de bienes con propensión a ser falsificados.
4. Instruir a las áreas operativas de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior y Metropolitanas, sobre las tareas, procedimientos y operativos a realizar como producto de las investigaciones llevadas a cabo por el área.

Por su parte, la División de Prohibiciones No Económicas tiene la finalidad de ejecutar las políticas aduaneras de control dirigidas a evitar el ingreso o egreso del territorio aduanero, de especies consideradas en extinción, de mercaderías que dañen el medio ambiente y la salud pública, armas y explosivos y toda investigación que tienda a la protección del patrimonio artístico, histórico, arqueológico y científico de la República Argentina, de acuerdo a lo establecido por el artículo 610 del Código Aduanero. Cuyas tareas son:

1. Gestionar información en las entidades que administran el sistema de concesión de licencias, certificados o permisos de exportación/importación, con el objeto de obtener información sobre los permisos emitidos y posibles movimientos

comerciales a efectuarse; como así también con los organismos nacionales e internacionales, vinculados a la lucha contra el fraude de bienes artísticos, arqueológicos, históricos, etc.

2. Confeccionar un registro con las posibles mercaderías de origen nacional o extranjero que pudiesen ser ingresadas o egresadas del territorio nacional (operadores, países demandantes y oferentes, etc.)
3. Utilizar los canales de información existentes para mantener contactos fluidos con las áreas aduaneras regionales, transmitiendo y recibiendo información actualizada sobre indicios o datos que pongan en evidencia riesgos para el medio ambiente, la salud pública o atenten contra el patrimonio artístico, histórico, arqueológico y científico de la República Argentina, pudiéndose generar fiscalizaciones de cualquier tipo en la materia.
4. Asistir mediante especialistas en la materia a otras áreas de la Dirección General así como a dependencias del interior del país, en los casos en que fuere necesario.
5. Emitir alertas para efectuar controles, tanto a la Dirección Gestión del Riesgo como a las dependencias aduaneras que pudiesen verse afectadas por el comercio internacional de mercaderías que afecten al patrimonio cultural nacional, al medio ambiente, a la salud pública, la defensa nacional o pudieren involucrar especies en extinción, e instruir sobre las acciones a llevar a cabo.
6. Releva en las entidades específicas, aquellas especies de la fauna y flora argentina que se encuentran incluidas en la normativa vigente.
7. Efectuar el control y seguimiento de las operaciones y destinaciones aduaneras de armas y explosivos.
8. Mantener actualizado el listado de empresas inscriptas ante el Registro Nacional de Armas, informando a las Aduanas de los cambios producidos en tiempo y forma.
9. Realizar periódicamente, estudios e informes con los resultados de la gestión realizada.

Asimismo, la citada Disposición, establece que sea la División Investigaciones y Procedimientos Externos, la encargada de coordinar las tareas de investigación en materia aduanera y en los procedimientos relacionados; ejercer el poder de policía y la fuerza pública; entender en los procedimientos conjuntos con otras dependencias de la AFIP, fuerzas de seguridad, otros organismos, o dispuestos por autoridad judicial; entender en el diligenciamiento de órdenes de allanamiento, de secuestros, de interdicción de mercaderías y detención de personas, e implementar controles tendientes a comprobar la legal tenencia en plaza de mercaderías de origen extranjero con fines comerciales o industriales.

Para ello, la citada División tiene la misión de:

1. Realizar investigaciones referidas a delitos e infracciones aduaneras.
2. Efectuar inspecciones y procedimientos en domicilios, comercios y en los lugares donde se presuma la existencia de mercadería ingresada ilegalmente.
3. Programar, coordinar y participar en operativos conjuntos con otras dependencias de la AFIP, las fuerzas de seguridad, y otros organismos.
4. Proceder al secuestro de documentación, medios de transporte y demás bienes vinculados a los delitos, así como efectuar la detención de las personas involucradas en los mismos, cuando la autoridad judicial así lo disponga.

5. Ejercer las interdicciones de las mercaderías y disponer el levantamiento de dicha medida cuando así correspondiere, por decisión de autoridad competente.
6. Desarrollar las acciones que le competen en horas y días inhábiles.
7. Efectuar la identificación de detenidos actuando como nexo con el Registro de Infractores.
8. Colaborar en la realización de procedimientos y allanamientos ordenados por autoridad judicial competente.

En tanto que es la Sección Investigaciones y Procedimientos quien tiene asignada la tarea de efectuar investigaciones y procedimientos de prevención y represión de ilícitos en materia aduanera, e implementar los procedimientos en plaza tendientes a controlar la legal tenencia de mercadería de origen extranjero con fines comerciales o industriales.

Para la prosecución de sus fines, son sus funciones:

1. Realizar investigaciones referidas a delitos e infracciones aduaneras.
2. Efectuar el secuestro de mercaderías, medios de transporte y demás bienes vinculados a los ilícitos comprendidos en la legislación aduanera.
3. Realizar inspecciones y allanamientos en domicilios, comercios y en los lugares donde se presume la existencia de mercadería ingresada ilegalmente.
4. Adoptar y levantar las medidas cautelares pertinentes, cuando así correspondiere por decisión de autoridad competente.
5. Proponer y ejecutar los procedimientos con el objetivo de prevenir y o detectar ilícitos en el tráfico internacional de mercaderías.
6. Programar, coordinar y desarrollar operativos conjuntos con otras dependencias de la AFIP, fuerzas de seguridad, y otros organismos.

Como mencionáramos oportunamente, la Dirección General de Aduanas tiene asignadas funciones de Policía de Seguridad y Judicial, en tanto que la primera se encuentra claramente enunciada en las funciones que tiene asignadas la División Investigaciones y Procedimientos Externos, en tanto que la Disposición AFIP 36/2006, taxativamente le asigna la facultad de “ejercer el poder de policía y fuerza pública, proponer y ejecutar los procedimientos con el objetivo de prevenir y o detectar ilícitos en el tráfico internacional de mercaderías”. A su vez, el poder de Policía Judicial se encuentra claramente comprendido toda vez que, por ejemplo, el Departamento Narcotráfico tiene por misión “efectuar seguimiento y realizar las investigaciones necesarias..” y “cumplir funciones de investigación para el esclarecimiento de ilícitos, ya sea por denuncias, oficios judiciales, informaciones de otras fuerzas de seguridad y de dependencias aduaneras” y la División Investigaciones y Procedimientos Externos tiene asignada la función de “colaborar en la realización de procedimientos y allanamientos ordenados por la autoridad judicial competente” y la Sección Investigaciones y Procedimientos la de “realizar investigaciones referidas a delitos e infracciones aduaneras”.

Vemos también que en virtud de la citada Disposición, la Dirección General de Aduanas, pese a que eliminó de su ámbito el Departamento Policía Aduanera transfiriendo sus funciones a diferentes dependencias de la nueva estructura, realizó un viraje desde la óptica netamente tributaria hacia un espectro más comprometido con los tópicos vinculados a la Seguridad Interior, tal como ocurre con el Departamento Investigaciones Especializadas en tanto tiene asignadas entre otras funciones, las de “proteger el patrimonio artístico, histórico, arqueológico o científico del territorio nacional”; “detectar materiales peligrosos, residuos, mercaderías usadas, precursores de armas químicas, biológicas, armas, explosivos, material

nuclear y cualquier mercadería de índole sensitiva”. Idéntica situación ocurre en torno a la División Fraude Marcario, en tanto que para esta es tan importante la persecución del contrabando como el de la falsificación de marcas.

Al respecto, cabe mencionarse que en el encuentro bilateral argentino – estadounidense llevado a cabo en el Palacio San Martín<sup>99</sup>, el representante de la Dirección General de Aduanas Dr. Gustavo Christiansen, señaló que “la Aduana participa activamente en el Programa MEGAPORT y en la iniciativa de Seguridad de Contenedores habiéndose firmado en 2005 un Memorando de Entendimiento con los Estados Unidos de América, para la inspección no intrusiva para el control de las cargas que salen con destino a ese País”. Es de destacar que en el marco de la citada Iniciativa, la Dirección General de Aduanas adquirió 9 escáneres móviles<sup>100</sup> por un valor de U\$S 21.974.000.

Ahora pues, pese a lo declamativas que puedan ser las normas en tanto a la asignación de funciones, misiones y competencias, cuando pretendemos analizar los verdaderos resultados y la tangible operatoria de la Dirección General de Aduanas observamos, por ejemplo, acorde las propias manifestaciones<sup>101</sup> del entonces Director General de Aduanas, José Sbatella, quién estimó que el Estado pierde unos 5 mil millones de dólares anuales, sobre un comercio exterior total de 45 mil millones anuales. Ello dividido en 3 mil millones de dólares por maniobras de subfacturación y disminución del peso real de exportaciones, y otros 2 mil millones por contrabando. Si realizamos la conversión en pesos, obtendremos que esa cifra es próxima al 25% del presupuesto nacional del año 2003.

Por ello, acorde el artículo periodístico, Sbatella “le solicitó a la AFIP y a los jueces en lo Penal Económico, respectivamente, que definan rápidamente los 700 sumarios abiertos contra 2.400 aduaneros y las decenas de causas judiciales abiertas por contrabando contra empresarios y famosos”, agregando que “la Policía Aduanera se quedó con apenas 173 empleados, de los cuales solo 80 son operativos y se manejan en 3 Ford Falcon desvencijados” y que “en la sede central de la Aduana quedaban sólo 4 computadoras portátiles en funcionamiento y que el 50 por ciento de las balanzas de la aduana no son confiables”<sup>102</sup>.

En otro artículo periodístico, Sbatella manifestó que “recibió un organismo sumamente desarticulado. Se encontró con 180 depósitos fiscales privados de los cuales 90 se encontraban en Buenos Aires y 90 en el interior; 24 zonas francas, 34 aduanas domiciliarias, otro tanto de aduanas factorías. Esto implica una organización cada vez mayor y por otro lado cuenta con un organismo cada vez más débil”<sup>103</sup>.

A su vez, agregó que “se dejó de contratar personal especializado; mientras la composición actual de DGI es 80 % profesionales y 20 % personal administrativo, en Aduana esta relación es a la inversa: 80 % personal administrativo -y de mucha antigüedad- y sólo 20 % profesionales cuando los temas cada vez requieren mayor especialización y profesionalismo” y que “se llegó a tener una verdadera descoordinación técnica, operativa y jurídica. No había un comando único, coordinador de todas las acciones. Cada aduana o cada área se manejaba independiente de la otra, llegando a límites sorprendentes” y que “se encontró, un container con mercaderías que no eran denunciadas o container extraviados

---

<sup>99</sup> Organizado por nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Se desarrolló entre el 25 y 27 de abril de 2006, y se lo denominó “Diálogo Inter-agencias sobre Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza”.

<sup>100</sup> Resolución DGA 45/2005. Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 5 de septiembre de 2005.

<sup>101</sup> “*Crean un comando especial para combatir el contrabando*” en *Diario Clarín*, 28 de julio de 2003.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> “*Entrevista con el Dr. Sbatella, Director de la Administración Nacional de Aduana*”, [Documento www] Recuperado: <http://procom.org.ar/circular.php?id=170>, 1 de abril de 2007.

ingresados como mercadería en tránsito. Acotó que se ‘pierden’ hasta diez containers por mes”<sup>104</sup>.

Por su parte, acorde consta en el informe de auditoría realizado a la Dirección General de Aduanas (Selectividad Aduanera) por la Auditoría General de la Nación en el período del segundo semestre del año 2002 y el año 2003 surge, entre otras irregularidades, que “se ha observado que no cuenta con manuales de procedimientos que reglen las tareas desarrolladas...”; “inadecuada dotación de personal y ausencia de una política unificada de rotación. Los funcionarios manifiestan que la falta de personal es un problema que se ha puesto en conocimiento de la superioridad y sobre el cual no se ha tenido respuesta favorable. Las áreas se encuentran realizando sus tareas con a dotación de personal mínima. La situación imperante en los sectores relevados se ha agravado ante las nuevas condiciones del comercio internacional, que impulsa a mejorar la calidad y oportunidad en el ejercicio del control”; y un “inadecuado sistema de capacitación, para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional”<sup>105</sup>.

Entre otras anomalías surge que “la Aduana de Campana se encuentra afectada por un operativo llevado a cabo por contrabando que comprometió a la empresa ESSO y que originó procesamientos, sanciones y quite de capacidad de fiscalización a varios agentes aduaneros, así como cambios de Administradores y coordinadores transitorios” y que “también existen antecedentes en la misma dependencia sobre procesos penales por defraudación con reintegros de exportación, originados en 1993, con condena para varios agentes aduaneros. La operatoria de la maniobra delictiva detectada afectaba a los criterios de selectividad vigentes en ese entonces, ya que se había producido una modificación arbitraria de la asignación de canales, a través de la computadora local, para viabilizar el otorgamiento de canal verde a ciertos despachos, evitando las normas de control”<sup>106</sup>.

Tal es el caso, que la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, realizó un pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional sobre las medidas adoptadas en orden a corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (Dirección General de Aduanas) da cuenta, entre otras tantas falencias, que:

“en un informe producido por la Procuración del Tesoro de la Nación, se puntualizaron algunas irregularidades que se consideraron acreditadas, contemplando tanto los circuitos de importación y exportación tanto el “tradicional” como el “María”. Entre tales irregularidades, pueden reseñarse algunas que por su entidad reafirman las deficiencias de los sistemas operativos con su implicancia directa en los referentes a la recaudación tributaria que era competencia del organismo, a saber:

- Los listados emitidos por el Sistema Informático María (SIM) no presentan información veraz y oportuna de los manifiestos de importación en estado de presentado y cancelado.
- Falta de seguridad en la base de datos.
- No existen normas de seguridad que garanticen que el programa de selectividad utilizado en las Aduanas del interior sea el vigente, por lo que pueden estar desactualizadas, por ejemplo en lo que hace a los rojos inteligentes.

---

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> Informe de Auditoría Administración Federal de Ingresos Públicos, Dirección General de Aduanas, Selectividad Aduanera, realizado por la Auditoría General de la Nación en el período correspondiente al segundo semestre de 2002 y año 2003.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

- La División Análisis y Procesamiento de la Información no verifica la correcta asignación de los canales de selectividad en las Aduanas del interior, reflejada en los disquetes que éstas le remiten periódicamente.
- Se asignaron canales en forma manual, en lugar de utilizar el sistema informático.
- En las Aduanas del interior, la selectividad de claves para determinar el canal rojo no resulta totalmente exenta de riesgo hasta tanto se instale el Sistema María.
- No se controlan ni se depuran los manifiestos pendientes de cruce que emite el SIM, lo que impide conocer el destino final de la mercadería.
- No hay recaudos de seguridad que impidan que personas no autorizadas ingresen a los registros y archivos.
- Inexistencia de un listado completo y actualizado de usuarios y administradores del sistema informático.
- No existen medidas de seguridad para evitar el acceso de terceros no autorizados y eventual modificación de los programas de selectividad, cuando éstos son enviados a las Aduanas del interior.
- El importador conoce el canal asignado para la verificación de mercadería, con 24/72 horas de anticipación. En el momento de la carga, no se controla que la solicitud de selectividad corresponda al turno inmediato anterior, como lo exige la reglamentación.
- Falta de control respecto del valor real de la mercadería incluida en el despacho de importación, lo que disminuye el monto de los tributos a percibir.
- Se aprueban los valores declarados por el importador, sin compulsar antecedentes o sin dejar constancia de los consultados.
- Se verifica conforme sin contar con la documentación debida, o la misma no coincide en su totalidad con lo declarado.
- La terminal no carga la totalidad de las salidas de zona primaria aduanera que se confeccionan manualmente ante caídas del sistema.”<sup>107</sup>

A su vez, el informe da cuenta que “en virtud de las reiteradas observaciones y recomendaciones efectuadas por la auditoría en informes anteriores respecto de los sumarios tramitados en la Dirección General de Aduanas”, luego de efectuar un análisis de los cambios operativos producidos en el Departamento de Procedimientos Legales Aduaneros, surgió que “en respuesta a la consulta efectuada por la Auditoría General de la Nación para conocer si se habían producido modificaciones sustanciales en dicho sector, o si se encontraba en estudio la implementación de un cambio inmediato y/o mediato, en cuanto a la estructura normativa, organigrama, sistemas de registración, tramitación de los sumarios, recursos humanos, materiales e informáticos, la nueva jefatura de dicho departamento puntualizó que no realizaron cambios ni modificaciones relevantes”. No obstante, manifestó que “que la coyuntura económica ha demorado todos los planes de equipamiento y modernización de la AFIP” y que “hoy resulta casi imposible mantener en funcionamiento el equipamiento existente debido a la falta de insumos y a los robos de computadoras y componentes sufridos en los últimos meses”<sup>108</sup>.

Asimismo, se indica que “respecto a los inventarios efectuados en el departamento, observa que cada profesional adopta un criterio de trabajo personal sin una directiva emanada desde la Jefatura Departamental o de las jefaturas de las respectivas divisiones, no existiendo

---

<sup>107</sup> 199-S-2005.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

una unificación en la metodología de trabajo”. Además, se observó que los integrantes del departamento “no utilizan los medios informáticos con un criterio uniforme, no facilitando el control y optimización de los restantes recurso. En consecuencia, la precariedad de los inventarios efectuados no permite conocer con precisión la cantidad de sumarios declarados como existentes”<sup>109</sup>.

Agrega además que “la gestión de control de los sumarios ejercida por el organismo no permite constatar con certeza las causas prescritas. La medida preventiva de elaborar y distribuir listados de expedientes con fechas de oficialización mayores a 4 años para controlar que no sean posibles las prescripciones, no resulta eficaz, toda vez que no es seguro el sistema de control de *stock* de sumarios. El departamento justifica la existencia de ‘un atraso’, debido a la gran cantidad de denuncias de infracción al régimen de admisión temporal y de actuaciones asignadas a los sumariantes”.

Por su parte, en el pedido de informes consta que la Auditoría General de la Nación, verificó la existencia de causas en las que no se informa el estado o en las que se evidencia inactividad procesal. Además, de las entrevistas que mantuvieron con los funcionarios del área, surgió que poseían denuncias que no se encontraban sustanciadas. Por lo que la Auditoría General de la Nación concluyó al respecto que “todo lo expuesto precedentemente permite aseverar que se mantienen las mismas observaciones de carácter genérico que las verificadas en auditorías anteriores.

Téngase presente que acorde la información respecto a la totalidad de los sumarios en trámite y de las denuncias formuladas por las distintas dependencias de la Dirección General de Aduanas, que en esa oportunidad le suministró el Departamento de Procedimientos Legales Aduaneros a la Auditoría General de la Nación, consta que:

- ✓ División Verificación de Exportación Aduana de Buenos Aires: 11 sumarios.
- ✓ Departamento Aduana de Ezeiza: 1 sumario.
- ✓ División Fiscalización y Valorización de Exportación: 72 sumarios.
- ✓ División Puertos y Aeropuertos: 2 sumarios.
- ✓ División Verificación Ezeiza: 3 sumarios.
- ✓ División Registro de Exportación: 72 sumarios.
- ✓ División Exportación Buenos Aires: 1 sumario.
- ✓ División Registro Ezeiza: 60 sumarios.
- ✓ Fiscalización y Valoración de Importación: 21 sumarios.
- ✓ Policía Aduanera: 2 sumarios.
- ✓ Procedimientos externos: 1 sumario.
- ✓ Sección Exportación Ezeiza: 4 sumarios.
- ✓ Valoración de Exportación: 23 sumarios.
- ✓ Fiscalización y valoración: 2 sumarios.
- ✓ Otros: 3 sumarios
- ✓ Total: 278 sumarios.

---

<sup>109</sup> *Ibidem*.

Asimismo, el informe da cuenta que el 30 % de los casos el imputado también se encuentra incluido en otro/s sumario/s; y que “de la información extraída de Intranet de la Administración Federal de Ingresos Públicos, se verificó que el volumen de operaciones de exportación, tanto a consumo, como temporales se eleva a un total de 184.015 en el período auditado. De lo cual se infiere que el porcentaje de sumarios iniciados por todo concepto representa el 0,15 % de los casos”; en tanto que “el promedio de demora entre la emisión de la denuncia y su recepción de los sumarios en el Departamento de Procedimientos Legales Aduaneros es de 88 días, en tanto que, entre la emisión de la denuncia y la iniciación del sumario el promedio de demora es de 120 días”.

Por último, el informe indica que la Auditoría General de la Nación para el análisis de los sumarios se seleccionó una muestra integrada por los 11 casos informados por la División Verificación de la Aduana de Buenos Aires con más 62 seleccionados por muestreo estadístico entre las restantes dependencias denunciantes. En tanto que el monto respecto de las multas que arrojó la muestra alcanzó a \$1.297.322,82 y en u\$s 40.500 representando el 53,21 % y 52,94 % respectivamente. Asimismo, se advierte la ausencia de un sistema rápido y eficaz de sustanciación de los sumarios a los exportadores por parte del organismo para evitar posibles perjuicios tanto a la Dirección General de Aduanas como a los operadores.

En tanto que de la muestra indicada, surgió que de los 62 sumarios que se analizó, 28 se hallaban relacionados con exportaciones hacia el Área Aduanera Especial (Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur) oficializadas durante el año 1996 cuyos controles documentales de fiscalización se efectuaron prácticamente cinco años después de producido el despacho, en el límite de la prescripción, generado riesgo de los tributos que pudieran resultar exigibles atento las circunstancias que podrían afectar la existencia y/o la capacidad de pago del exportador.

Pese a que tomamos solamente algunas de las irregularidades que se detallan en las auditorías realizadas por la Auditoría General de la Nación, estas son abultadamente cuantiosas y se encuentran en la gran mayoría de las aduanas de nuestro País.

Ahora bien, y siempre en torno al enmarañado marco normativo generado por las excesivas y contradictorias disposiciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos en la materia, observamos que la Disposición AFIP 100/2006<sup>110</sup> en su artículo 2º le asigna al “Director General de la Dirección General de Aduanas la coordinación con los responsables de los organismos de seguridad de la Nación la forma en la que se procederá al uso de la fuerza pública, de conformidad con las atribuciones conferidas en el artículo 9º, punto 2, inciso “ñ” del Decreto N° 618/97”, es decir que a pesar de que el mencionado Decreto, tal como vimos, le asigne al Director General de la Dirección General de Aduanas el ejercicio del poder de policía aduanera y la fuerza pública a fin de prevenir y reprimir los delitos y las infracciones aduaneras, se observa una clara voluntad de delegar la función del referido “ejercicio de la fuerza pública” en las fuerzas policiales y de seguridad, amparándose en la citada facultad de coordinación con estos organismos.

Sumado a ello, el artículo 3º de la Disposición AFIP 100/2006 establece que “la Subdirección General de Administración Financiera, a través de sus unidades dependientes, procederá al cierre de las unidades identificadas como ‘calabozos’, ubicadas en el espacio azotea del edificio sede de la Dirección General de Aduanas ubicado en la calle Azopardo N° 350 de esta Ciudad”, en tanto que en idéntico sentido el artículo 4º indica que “se instrumentará la cesión a las fuerzas de seguridad, de las armas de guerra y elementos de apoyo utilizados en el ámbito del ex- Departamento Policía Aduanera”, reafirmando así la voluntad de desentenderse de todo aquello que sea concerniente al referido ejercicio de la “fuerza pública”.

---

<sup>110</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de la Nación* el 14 de febrero de 2006.

Nótese entonces, que la citada Disposición legisla en sentido contrario a lo normado en el propio Código Aduanero, en tanto que pese a la voluntad política de desvincularse de todo tipo de situaciones de violencia (en el sentido del uso de la fuerza pública), éste en su artículo 120 les asigna a los agentes del servicio aduanero el deber de detener a aquellos que hubieren cometido una ilicitud que pudiera constituir el delito de contrabando, su tentativa o encubrimiento, cualquiera fuera la zona donde ellos se encontraren, para posteriormente darle aviso inmediato a la autoridad judicial competente y ponerlos a su disposición dentro de las 48 horas.

Sirve todo ello para demostrar que la Dirección General de Aduanas es una institución que pareciera no conocer su rumbo y gobernarse por impulsos, sin importar a esta altura, que sus decisiones sean contrarias a derecho<sup>111</sup>. Es así que delega tareas que le son propias en las fuerzas de seguridad y policiales, ya que al haberse desarmado (literalmente de “quitarles las armas”) a los funcionarios de la Aduana, se los imposibilita de plano a cumplir las funciones asignadas por el propio Código Aduanero<sup>112</sup>, en tanto que no se podrá pretender que un funcionario realice un allanamiento ante la flagrancia de un delito, sin poseer consigo el armamento necesario para resguardar su integridad y controlar la situación. Debiendo en la actualidad, necesariamente pedir apoyo a alguna de las fuerzas policiales o de seguridad, con la consiguiente pérdida del valioso tiempo que ello representa, siempre en detrimento de la aprehensión de los delincuentes.

---

<sup>111</sup> Tal como vimos, una Disposición se opone a lo normado por una Ley.

<sup>112</sup> Véase el segundo párrafo del artículo 120 del Código Aduanero.

## 5- Conclusiones

Porque ninguna cosa nos enreda en mayores males, que el dejarnos llevar por la opinión, juzgando por bueno lo que por consentimiento de muchos hallamos recibido, siguiendo su ejemplo y gobernándonos, no por razón, sino por imitación<sup>113</sup>.

Hasta aquí, se puede observar que el Sistema de Seguridad Interior en la República Argentina se encuentra acabadamente articulado para garantizar los derechos y garantías constitucionales y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal<sup>114</sup>, encontrándose para ello previstos todos los recaudos considerados necesarios para alcanzar tal fin en la Ley de Seguridad Interior, tal como las funciones que tiene asignadas el Consejo de Seguridad Interior o, para casos de mayor gravedad, los distintos y graduales supuestos de intervención de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, notamos que en el conglomerado normativo vigente, existen serias dificultades a la hora de definir qué es una fuerza de seguridad o cuál de las instituciones policiales es una de ellas. A los fines prácticos respecto a la Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y Policía de Seguridad Aeroportuaria, tal circunstancia no ocasiona mayores desavenencias en tanto en lo fáctico todas ocupan su lugar en el Convenio Policial Argentino y en el Sistema de Seguridad Interior. En realidad, tal situación, solo demuestra la estrecha preparación de nuestros legisladores en materia policial y su gerenciamiento.

Se deduce que tal es el grado de desentendimiento que no pareciera sorprender ni preocupar, el hecho de que actualmente, en un estado de derecho, exista una fuerza policial que, en cuanto a su dependencia orgánica y estructural vulnera claramente la principal característica que distinguió a la vigente Ley de Defensa Nacional, tal como la separación de los asuntos de Defensa con los de Seguridad Interior. Ya que la Policía de Establecimientos Navales, continúa aún dependiendo del Ministerio de Defensa, y su máxima autoridad es un Oficial de la Armada Argentina.

Por su parte, a pesar de depender del Poder Ejecutivo Nacional, no es considerada una Fuerza de Seguridad, no otorgándosele facultades siquiera en el supuesto contemplado en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Interior. Desde lo operativo, la respuesta esperada ante el citado planteo, es que debido a ser una institución de tan pequeña magnitud, mínimo sería el aporte o la contribución al orden que esta pudiera dar. Pues en ese caso, solo cabrían dos medidas a adoptar: en el plano operativo si no se encuentra en condiciones de asegurar su pequeña jurisdicción debe replantearse su necesidad de existencia, en tanto que en el aspecto jurídico, resulta menester que pase a la órbita del Ministerio del Interior, y que se modifique su orgánica para que su conducción máxima sea ejercida por un miembro de la propia fuerza, es decir un civil, en virtud de que con ello, de una vez por todas, se daría cumplimiento a la legislación vigente.

En torno a la Dirección General de Aduanas, y precisamente en cuanto a las funciones de Policía Aduanera, está a las claras que pese a ser una de las instituciones más antiguas del País, continúa tal como en un principio, sin poder garantizar la finalidad para la cual fue concebida, en tanto que ni recauda los tributos que debería, ni realiza la prevención que tiene asignada. Asimismo, tampoco existe una escuela donde se capacite al personal ingresante, ni mucho menos una convocatoria abierta a concurso público, tal como lo prescribe el Decreto 993/91<sup>115</sup> o como es el caso de la totalidad de las fuerzas policiales, de seguridad y militares de

---

<sup>113</sup> SÉNECA, Lucio Anneo: *Los siete libros de la Sabiduría*, Barcelona, Fontana, 1995, Pág. 40.

<sup>114</sup> Inciso b) del artículo 23 de la Ley de Seguridad Interior.

<sup>115</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 28 de junio de 1991.

la República Argentina. Con lo que se garantiza el ingreso de personas previamente “presentadas” por funcionarios de la propia repartición.

Como vemos, esa Institución arrastra costumbres y procedimientos propios de la Colonia, ya que en esa época las pocas denuncias e investigaciones efectuadas se radicaban contra los escribanos y Oficiales Reales, en tanto que ahora –cambia el título pero no la función- se hacen contra los funcionarios de la Dirección General de Aduanas; antes a los capitanes de los Navíos de Registro, ahora, a los despachantes de aduana. Observemos también, que en esa época ya existía un entramado legislativo sumamente complejo y acabado, y de igual manera que en el presente, la masificación de la informalidad en el rubro no era alcanzada por la severidad legal. Tal como si no existiesen mecanismos suficientes como para ponerle coto a tales excesos.

Pues como mencionamos, en el año 2003 solo se iniciaron sumarios en torno al 0,15 % del total del volumen de operaciones, y esta situación –sumada a las otras tantas irregularidades-, solo y a modo de gran novedad, generó un pedido de informes por parte de la Cámara de Diputados de la Nación, mas no originó, tal como la lógica lo indicaría, una debacle institucional con el consiguiente replanteo estructural y operativo que ello implica. Tampoco fue motivo de prensa, en tanto que no trascendió a la opinión pública, tal como si a pesar de lo malo de la situación, no fuese considerado una “noticia para la sociedad argentina”.

Ahora bien, llama la atención que por un lado, se tenga un sistema de seguridad interior tan orgánico y sistematizado en materia de prevención policial, sobre todo en aquellos delitos contra la propiedad<sup>116</sup> y aquellas situaciones que atenten contra la “Seguridad Interior” acorde se la define en el artículo 2º de la Ley 24.059; en tanto que no se encuentra idéntico ímpetu en torno a realizar coordinaciones efectivas entre las Fuerzas de Seguridad y la Dirección General de Aduanas. Cuando, tal como oportunamente manifestara Sbatella, la Administración pierde con el contrabando un ingreso que llega casi al 25% del presupuesto nacional<sup>117</sup>.

Asimismo, también resulta significativo que los órganos de inteligencia de la Aduana se encuentren por fuera del ámbito de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y por ende de la Red Nacional de Inteligencia Criminal. Obsérvese que la responsabilidad primaria de la primera es la de “ejercer la dirección funcional y coordinación de las actividades de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina y de los órganos provinciales de acuerdo a los convenios que se celebren”<sup>118</sup>.

Está a las claras que por, entre otras cosas, no coordinar los elementos de inteligencia de la Aduana, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, tampoco está cumpliendo la parte central de su razón de existir, en tanto que tiene asignada “la producción y difusión de Inteligencia Criminal con el objeto de prevenir y reprimir actividades criminales que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidad afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones democráticas establecidas en la Constitución Nacional”<sup>119</sup>, y como se observa, se limita solo al aspecto tributario. De conseguir la erradicación del delito de contrabando, sería abultadamente significativo el incremento de la recaudación, repercutiendo ello directamente (siempre en

---

<sup>116</sup> Sobran ejemplos de cooperación interfuerzas en materia de prevención realizadas en las villas de emergencia o controles en las principales vías de acceso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>117</sup> Tomando los mismos valores que los estimados para el año 2003.

<sup>118</sup> “*Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*”. [Documento www] Recuperado: <http://www.ssi.gov.ar/dir-int-h.html>. 12/08/2007.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

términos ideales) en la asignación presupuestaria del Estado Nacional y por ende (y continuamos idealizando), en el bienestar de los ciudadanos.

Por su parte, el hecho de que no se encuentre en la órbita de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, implica que tampoco está considerada dentro del Sistema de Inteligencia Nacional. Por ende, los órganos de inteligencia de la Dirección General de Aduanas, se encuentran fuera de los alcances del control parlamentario llevado a cabo por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, previsto en los artículos 32 y 33 de la Ley de Inteligencia Nacional.

Ahora bien, ¿puede ser todo ello producto de la casualidad?, o tal vez se encuentre claramente configurada la figura que Foucault, alguna vez, definió como ilegalismo. Pues también, como se mencionó, llama la atención que la Policía de Seguridad Aeroportuaria haya “cedido” el control de los escáneres en manos de las empresas de seguridad privada, delegando así la inmensa responsabilidad de controlar las fronteras aeroportuarias. Tal como si fuese necesario garantizar la permeabilidad de las fronteras.

Al respecto, Foucault refirió:

“la economía de los ilegalismos se ha reestructurado con el desarrollo de la sociedad capitalista. Se ha separado el ilegalismo de los bienes del de los derechos. Separación que cubre una oposición de clases, ya que, de una parte, el ilegalismo más accesible a las clases populares habrá de ser el de los bienes: transferencia violenta de las propiedades; y, de otra, la burguesía se reservará el ilegalismo de los derechos: la posibilidad de eludir sus propios reglamentos y sus propias leyes; de asegurar todo un inmenso sector de la circulación económica por un juego que se despliega en los márgenes de la legislación, márgenes previstos por sus silencios, o liberados por una tolerancia de hecho. Y esta gran redistribución de los ilegalismos se traducirá incluso por una especialización de los circuitos judiciales: para los ilegalismos de bienes –para el robo-, los tribunales ordinarios y los castigos; para los ilegalismos de derechos –fraudes, evasiones fiscales, operaciones comerciales irregulares- unas jurisdicciones especiales, con transacciones, componendas, multas atenuadas, etc. La burguesía se ha reservado la esfera fecunda del ilegalismo de los derechos” (FOUCAULT: 2004, 91).

Acorde se ha visto, previo a la existencia de la Nación Argentina, el delito más rentable en el Río de la Plata era el contrabando. Esa época marcó el inicio de los ilegalismos en la región, las normas prohibitivas y las sanciones existían, mas no eran aplicadas. A tal punto, que se podía pagar la multa antes de cometer la infracción, y que las penas de inhabilitación y prisión eran saldadas económicamente. En esa época era funcional a los intereses de la Corona tener poblado el Río de la Plata, por eso se permitían tales excesos.

Boullant considera que “el ilegalismo no es un accidente, una imperfección más o menos inevitable. Es un elemento absolutamente positivo del funcionamiento social, cuyo rol está previsto en la estrategia general de la sociedad. Todo dispositivo legislativo ha preparado espacios protegidos y aprovechables donde la ley puede ser violada, otros donde puede ser ignorada y otros, finalmente, donde las infracciones son sancionadas” (BOULLANT: 2003, 75).

Si eso es cierto, las imperfecciones normativas, la falta de cohesión interinstitucional en materia de seguridad, el hecho de mantener al margen del Sistema de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional a los órganos competentes de la Dirección General de Aduanas, o haber delegado el control de los escáneres de los aeropuertos en manos privadas no serían producto de un error estratégico, sino de la necesidad de algún sector.

Nótese que tanto en ese caso, como en el ilegalismo de que la Dirección de Inteligencia Fiscal no se halle bajo el control de la Comisión Bicameral, chocando (o mejor dicho, yendo de

lado) con lo normado en la Ley de Inteligencia Nacional, tales actos se cubren de naturalidad y se encuentran al mismo tiempo relativizados a tal punto, que siquiera son tenidos en cuenta.

Lo mismo ocurre con el hecho de que, como se mencionó, pareciera existir una “paciencia” sobrenatural respecto a una de las instituciones más antiguas del País y que nunca consiguió cumplir su rol acabadamente. O tal vez, debiéramos decir su rol formal, en tanto que si continúa operando de esa manera, y hasta la fecha, pese a lo declamativo de los discursos, no se la ha podido corregir, significa al menos, que esa falencia es absolutamente funcional.

Pues en realidad en las sociedades modernas, a partir del siglo XIX y hasta nuestros días, tenemos por una parte, una legislación, un discurso y una organización del derecho público articulados en torno del principio de la soberanía del cuerpo social y la delegación que cada uno hace de su soberanía al Estado, y al mismo tiempo, una apretada cuadrícula de coerciones disciplinarias que asegura, de hecho, la cohesión de ese mismo cuerpo social. El poder se ejercerá través de, a partir de y en el juego mismo de la heterogeneidad existente entre un derecho público de la soberanía y una mecánica polimorfa de la disciplina. Esta es a su vez, generadora de discursos y de saberes (criminológicos, jurídicos, entre otros), pero también genera saberes ajenos al de la ley, ajenos al de la regla como efecto de la voluntad soberana; así, se definirá un código que no será el de la ley, sino el de la normalización, y se referirán necesariamente a un horizonte teórico que no será el edificio del derecho sino el campo de las ciencias humanas.

La normalización le atribuirá legitimidad social a las leyes y al sistema político de gobierno, es decir, al sistema de poder. Ahora bien, es claro que existen por lo menos dos planos: el legal y el real. El legal con sus leyes, y el real que se encuentra constituido por la interacción de esas leyes y su cumplimiento -su aplicación- y por la normalización de los saberes al respecto. Es decir, su aceptación por parte de los ciudadanos, y aún más que eso, ya que esos saberes son tomados por las personas como baluarte e intereses propios.

Pero qué ocurre cuando los ilegalismos (corrupción, narcotráfico, contrabando, evasión impositiva, inmigración ilegal, prostitución de menores –recordemos que los delitos tipificados en el Título III, Capítulo III del Código Penal son uno de los menos perseguidos por el sistema penal argentino, en tanto de existir la voluntad, tal persecución sería fácilmente realizable-) son también normalizados. Cuando pese a lo establecido en el plano formal (legal), su no aplicación y el consecuente usufructo de los ilegalismos que se generan, son aceptados tácitamente por la sociedad, en tanto a ausencia de denuncias e interés en las agendas de gobierno; pero, al mismo tiempo, no pueden ser aceptados formalmente debido a la gran vulneración que ello implicaría en torno al resto del andamiaje cultural y legal que le dan forma a la estructura del Estado.

A nuestro entender, el acostumbramiento a los excesos de las instituciones genera en el seno de la sociedad, una apatía que favorece el desentendimiento o desinterés en tales asuntos, por considerar que no se encuentran al alcance de contribuir en su corrección. Por consiguiente, se libera aún más el campo de acción de esas actividades, se acentúan así esos ilegalismos y se refuerza el mencionado ciclo a tal punto, que termina saliendo de la órbita de discusión, tomándose como una “circunstancia dada”. Es aquí, cuando la normalización alcanzó su máximo exponente, su mayor vigor, pues venció el plano legal al vulnerar el derecho, y se instaló en lo cultural de la sociedad, fue aceptada; en ninguna otra ocasión se encontró tan a resguardo.

La ausencia de un análisis integral del plexo normativo en materia de seguridad interior por parte de algunos de nuestros legisladores, los usos y costumbres, y la delictuosidad institucionalizada o al menos aceptada desde su negación, han generado, en lo que concierne a la Aduana, un entramado legal e institucional acabadamente definido en virtud de alcanzar

prósperos resultados en un sentido y magros en otro. Magros a nivel de secuestros y resultados policiales, y prósperos en torno a los resultados económicos de algunos particulares. La normalización ha operado de manera tan brillante, que permite pasar desapercibidos los ilegalismos más grotescos, los excesos más sorprendentes<sup>120</sup> son solapados ocultándose en lo grosero de la situación, en lo evidente del ejemplo, y en lo cotidiano del suceso delictual<sup>121</sup>. De forma tal que pese a que a veces, y de casualidad, se obtengan resultados rimbombantes<sup>122</sup>, al cabo de poco tiempo, el sistema se reasimila y todo vuelve a la normalidad. Es decir, los escáneres vuelven a ser controlados por la seguridad privada, pero ahora, supervisados no por la Policía Aeronáutica Nacional, sino por la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Nos parece adecuado finalizar el trabajo con la ya citada reflexión de Vicens Vives: "...la corrupción se produce cuando la administración intenta dominar un hecho económico importante con una legislación cerrada y arcaica..." (VICENS VIVES: 1960, 20). Y por último, parafraseando al autor, pero readecuando sus dichos a nuestra actualidad, podemos afirmar que si en Argentina se arraigó la corrupción fue porque, la administración tuvo que hacer funcionar los mecanismos del comercio de un determinado grupo económico a pesar de las leyes.

---

<sup>120</sup> Como el contrabando de armas. Véase "*Garré vuelve a señalar a la Aduana por la causa armas*". [Documento www] Recuperado: <http://ar.news.yahoo.com/s/26072007/43/n-politics-garr-xe9-vuelve-xf1-alar-aduana-causa-armas.html>. 9/08/2007.

<sup>121</sup> Tal como la venta ilegal de armas a Croacia, o a Ecuador.

<sup>122</sup> Fue el caso del secuestro de las valijas que contenían clorhidrato de cocaína del avión de Southern Winds y que ocasionó el desmembramiento de la Policía Aeronáutica Nacional, pese a que ella pretendió deslindar responsabilidad en el hecho de que los controles de los escáneres los realizaba el personal de seguridad privada.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARBIER, Jacques: *Elites and cadres in Bourbon Chile*, Pittsburgh, Hispanic American Historical Review, 1972.
- BECCARIA, Cesare: *De los Delitos y de las Penas*, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2005.
- BOULLANT, François: *Michel Foucault y las Prisiones*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS: Comisión de Seguridad Interior, Versión Taquigráfica, Registro 78, Buenos Aires, 8 de junio de 2005.
- DOMAT, Jean: *Les Quatre livres du droit public*, Francia, Caen, Presses universitaires de Caen, 1989.
- FOUCAULT, Michel: *Defender la Sociedad*, Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica, 2006.
- FOUCAULT, Michel: *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2003.
- FOUCAULT, Michel (\*): *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica, 2006.
- FOUCAULT, Michel: *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2004.
- MOLINA, Raúl: “*El primer banquero de Buenos Aires. Jerarquía alcanzada por su descendencia*” en *Revista de Historia Americana y Argentina*, número 3, Buenos Aires, Universidad Nacional de Cuyo, 1958.
- MOUÏOUKIAS, Zacarías: “*Burocracia, contrabando y autotransformación de las elites*” en *Anuario IEHS N° 3*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 1988.
- OSZLAK, OSCAR: *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 2004.
- PELACHI, Adrián Juan: *Tratado sobre la Seguridad Pública*, Buenos Aires, Editorial Policial, 2000.
- PIETSCHMANN, Horst: *Burocracia y corrupción en hispanoamérica colonial*, México, F.C.E., 1973.
- SAIN, Marcelo Fabián: *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica, 2002.
- VICENS VIVES, Jaime: “*Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*” en *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Barcelona, Ariel, 1974.

Un profundo análisis del Sistema de Seguridad Interior argentino, donde se pone de manifiesto que estructuralmente se encuentra diseñado para ejercer una selectiva y sesgada persecución criminal. En ese contexto, pese al discurso dominante, deja espacios libres para el desarrollo de “ilegalismos” en algunos casos tan arraigados, que se remontan sin discontinuidad a los orígenes mismos del Virreinato del Río de la Plata.

Asimismo, investiga los inicios de las instituciones policiales en pos de dilucidar cuáles fueron las motivaciones que originaron su gestación, y si existen relaciones entre éstas y las ausencias detectadas en el presente trabajo.



## La Seguridad Interior y sus Ausencias

Daniel Garibaldi es *Licenciado en Seguridad, Master en Defensa Nacional (EDENA) y Especialista en Administración y Derecho de la Seguridad Pública (USAL - Universidad Carlos III de Madrid)*.

Desde hace seis años se dedica al estudio de los distintos modelos policiales y a identificar las falencias existentes en el Sistema de Seguridad Interior de la República Argentina.

Ha publicado *Sociedad & Seguridad. El nuevo desafío de la Argentina moderna*. Actualmente se desempeña en la actividad pública en materia de seguridad.

