

*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

ARTICULO 1.- Modificase los artículos 56, 58, 62, y 73, de la Ley N° 13.482, LEY DE UNIFICACION DE LAS NORMAS DE ORGANIZACION DE LAS POLICIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, los cuales quedarán redactados de la siguiente forma:

ARTÍCULO 56.- REQUISITOS DEL AMBITO MUNICIPAL. *Las Policías de Seguridad Comunal actuarán en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que adhieran a la presente Ley mediante convenio que suscribirá el Intendente, y que entrará en vigencia luego de ser ratificado por ordenanza municipal.*

ARTICULO 58.- RELACION ORGANICA FUNCIONAL Y DE MANDO. *Los Intendentes, con la periodicidad que cada comuna disponga pero que no debe exceder de tres años, propondrá al Consejo Deliberante Local la aprobación del diseño de las políticas preventivas y las acciones estratégicas de la Policía de Seguridad Comunal, sobre las que impartirá la orden de cumplimiento al Jefe de dicho Cuerpo. El Consejo podrá introducir los cambios que considere pertinente. En*



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

la misma oportunidad el Departamento Ejecutivo deberá entregar una reseña de la ejecución del plan aprobado con anterioridad y dar respuesta a las preguntas y planteos que el cuerpo deliberativo le formule.

ARTICULO 62.- Las Comisarías existentes en cada Municipio que hayan adherido al régimen de Policía de Seguridad Comunal pasarán a denominarse "Estaciones", las Sub comisarías "Subestaciones"; las demás dependencias mantendrán su denominación. La autoridad de aplicación podrá mantener la estructura orgánica y denominación pre existente en cada Municipio a la firma del convenio de adhesión a la presente ley.

ARTÍCULO 73.- Hasta tanto se implemente la elección popular del Jefe de Policía de Seguridad Comunal, dicho funcionario será designado por la autoridad de aplicación y surgirá del que seleccione el Consejo Deliberante Local, de una terna que le proponga el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. -

ARTÍCULO 2.- Sustitúyase el texto del inciso 28 del Artículo 27 del Decreto – Ley 6769/58, LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES, por el siguiente:

ARTICULO 27°: (**Texto según Dec-Ley 9117/78**) *Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar:*

.....

28. – Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidas en el artículo 25°, entre ellas aprobar la creación de un cuerpo de policía de seguridad de incumbencia municipal, sus planes de implementación, funcionamiento, y en

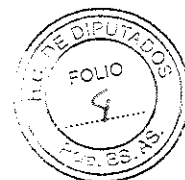


*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

general los controles sobre su desarrollo, que no excluya la competencia provincial sobre la materia.

ARTICULO 3.- De forma. -

Lic. GUILLERMO ESCUDERO
Diputado Provincial
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

FUNDAMENTOS

El presente proyecto tiene como objetivo abordar nuevamente en éste ámbito legislativo la imperiosa necesidad de brindar mayor injerencia a las autoridades locales en la política de seguridad de sus respectivos distritos, y procuro hacerlo evitando que la novedad jurídica impacte disfuncionalmente en el ordenamiento vigente. El último ambicioso intento de lograr una policía de Seguridad Municipal autónoma, no supero el valladar político de la diversidad de opiniones sobre tan importante tema, la idea Legislativa que propuso el debate de este profundo cambio giro alrededor del proyecto PE 13 2013/14 iniciativa del Gobernador Provincial de ése momento. Ante esta falta de consenso político con el texto propuesto y las posiciones irreductibles de los distintos bloques parlamentarios, por Decreto N° 373/14 el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires instruyó al Ministro de Seguridad, con pie en el ejercicio de las facultades que le confiere la Ley N° 13.482, proceda a crea las Unidades de Policía de Prevención Local, cuerpo que comenzó a operar desde el dictado de la Resolución del Ministerio de Seguridad Nro. 835/14. Seis años después, podemos apreciar que los problemas de seguridad que en su momento pusieron en debate la cuestión, permanecen plenamente vigentes, y que la “nueva policía” local, se ha desdibujado e indefectiblemente con ello se frustró como medio apto para lograr la descentralización de la policía de Seguridad Provincial. Sin dudas, lo vacante hasta el presente, lo que está faltando en la Provincia, es el definitivo reconocimiento de las competencias en esta materia al Poder Político Local, y con ello su derecho a



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

involucrarse en la fiscalización y control del funcionamiento de la policía que actúa en su ámbito, la participación de los propios vecinos o sus representantes en el diseño de las políticas de prevención en materia de seguridad de su territorio, la elección del vecino que ejerza la Jefatura funcional y se constituya en el responsable político ante sus pares, etc. Esta iniciativa acotada que hoy propongo su consideración, pretende remediar uno de los errores visibles que no han permitido el involucramiento positivo del poder local en la medida que la propia sociedad reclama, así entendemos que la jerarquía inferior de su norma de creación (Resolución Ministerial) y la circunstancias de haber quedado excluida de la ley 13482, votada en ésta legislatura, que tal como su título lo indica establece LA UNIFICACION DE LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS POLICIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, han agregado volatilidad e incertidumbre sobre el marco legal aplicable a la policía de prevención local, que hoy languidece. Para revertir esto, sugiero como primer paso, ampliar el universo de Municipios con derecho reconocido a acceder al régimen de la Policía Comunal creada por Ley 13210, hoy derogada por la. 13482, ocupando el TITULO III DE LAS POLICIAS DE SEGURIDAD COMUNAL que se extiende entre los artículos 53 y 88 de esta disposición. En lo sustancial planteo que sea aplicada a todos los Municipios Bonaerenses que lo requieran, suprimiendo en el **Artículo 56** la limitante originaria de no tener más de 70.000 habitantes. Ahondo en la regulación de algunos aspectos, que el devenir de la rica experiencia de la Policía Comunal nos aconseja revisarlos, tales como la selección del Jefe de Policía Comunal hasta que se logre la elección popular del mismo, revirtiendo lo actualmente dispuesto en el **Artículo 73** en cuanto a que al Jefe lo elige la autoridad de aplicación con consentimiento del Intendente, cuando de prosperar la iniciativa la selección la efectuará el Consejo Deliberante de una terna que le proponga la autoridad provincial. Se acentúa la



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

participación que debe tener el Departamento Deliberativo Municipal para involucrarse en las tareas de control y diseño de las políticas públicas locales y fiscalizar los resultados para ello propongo la modificación del **Artículo 58**. Por último, dado que la quita del limitante habilitará a los grandes municipios a incorporarse al régimen de la Policía Comunal y hasta el día de la fecha, los mismos se encuentran alcanzados por la Policía Distrital, entiendo adecuado permitir continuar con la estructura orgánica vigente pues no importa desnaturalizar el objetivo de las reformas y evita cuestiones formales que seguramente dificultarán la inmediata aplicación. Con el propósito de reabrir el debate con mis colegas legisladores me permito una pequeña revisión de la relación entre el Municipio, la Policía de Seguridad y la Provincia.

El origen de la expresión "policía" nos permite también discernir su sentido profundo, así ha sostenido el Dr. Agustín Gordillo que "desde la edad antigua hasta el siglo XV, 'policía' designaba el total de las actividades; en la organización griega de la polis (ciudad-estado), el término significaba actividad pública estatal, y se mantuvo en esa significación a pesar de la desaparición de la polis" (J.A., 1998, III, p. 705). En un sentido amplio se puede afirmar que "policía" es la función que consiste en reglamentar y aplicar las medidas necesarias para proteger la seguridad, salubridad y moralidad de los habitantes, es la acción administrativa necesaria para el mantenimiento del orden público en sus manifestaciones exteriores, En otras palabras -constituye "un poder genérico de representación general y de coacción dirigido a velar por la seguridad y bienestar de los habitantes de la nación, de las provincias o de las comunas según la esfera de que se trate".

Con la primera Ley Orgánica Municipal de la Provincia (Nro. 35), la seguridad pública era resorte municipal (se ocupaba de "la organización y arreglo del cuerpo de serenos para hacer observar el buen orden en las horas de descanso nocturno,



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

de las cárceles existentes, las reformas que requiriesen y de los asilos de corrección", entre otras funciones). Esta modalidad de distribuir los cometidos públicos se enraizaba en la rica historia sobre la administración de los intereses locales que se fue diseñando desde los albores de la patria. Recurro al mensaje remitido por el Poder Ejecutivo acompañando el proyecto que en definitiva diere a luz en el año 2004 a la Policía Comunal (ley 13210). En primer lugar ya se destacaba lo novedoso de la iniciativa, las implicancias institucionales y las diversas cuestiones de naturaleza constitucional involucradas en el tema. Todas de renovada vigencia en la actualidad y que ameritan volver sobre la cuestión planteada con una visión actualizada de las competencias Municipales relacionadas con de policía de seguridad. Como sostuvo el Gobernador en los fundamentos a los que estamos aludiendo, la seguridad pública, la justicia y los municipios siempre fueron de tratamiento conjunto en cualquier Estado. Desde los de la antigüedad (comenzando por los romanos) pasando por los medievales (sobre todo el ayuntamiento o cabildo español y la comuna francesa -con su "juramento común" naciendo para la defensa de la sociedad contra los delincuentes de la época-) hasta nuestros días; de los autocráticos hasta los democráticos. Nuestro Cabildo y sus funciones constituyeron el sistema básico Municipal de los centros urbanos y la campaña, se le asignaba funciones judiciales, políticas, policiales y legislativas. Entre sus autoridades el "regidor juez de Policía" se ocupaba de lo concerniente al orden público, moralidad y comodidad del vecindario, o, en otros términos, de la higiene, moralidad y **seguridad públicas en la localidad**; era el jefe de los prebostes de hermandad, o alcalde de policía, o comisario como diríamos ahora". En la medida que se fue extendiendo el ámbito territorial hacia lejanos límites y fueron conformándose pueblos incipientes, se robusteció la figura de los "Alcalde de la Hermandad" como autoridad local con funciones de las más variadas, y que incluían vigilar el yermo, y



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

hacer en él justicia sumaria en los delitos criminales y resolver como jueces pedáneos las diferencias leves de los vecinos rurales; teniendo a su cargo la "partida", réplica criolla de la "cuadrilla" de la Santa Hermandad Española, además eran escribanos que otorgaban poderes y daban fe de lo ocurrido, y comisarios de policía. En estos cargos y funciones se encuentran los orígenes de nuestros intendentes de la Provincia Grande, ya que a sus funciones primitivas añadieron las de, entre otras, presidentes de las municipalidades de los pequeños poblados, así lo explica Iván Darío Tenaglia en la obra Elementos de Derecho Municipal Argentino, Tomo I, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 1997. Desde 1766 a los Cabildos se les fijó partido judicial, naciendo así el concepto y la división territorial para lo político-administrativo-judicial-notarial-social del partido, nombrando en cada uno a los alcaldes de la hermandad, primera autoridad que llegaría a los pagos de la campaña (poblados de muy poca cantidad de habitantes, embrión de sociabilidad pampeana, con sus ranchos, fortín, barracas e iglesia). Al tiempo de la independencia había diecisiete (17) alcaldes de la hermandad. Esta breve reseña permite avizorar la histórica raigambre que la policía de seguridad ha tenido con relación a las autoridades públicas municipales.

Desde la cúspide jurídica de la Nación, la Constitución nos sirven de guía para reafirmar la existencia de un sistema integrado por tres escalones estatales bien definidos, tres órganos públicos y políticos con sus esferas competenciales: una soberanía nacional, autonomía de las provincias y, ahora el reconocimiento de la autonomía municipal con una subordinación jurídica -lógica- a la Provincia, la que deberá reglar el alcance y contenido de ese cúmulo competencial comunal. El artículo 123 le determina a las provincias que lo deberán hacer en sus aspectos institucional, económico-financiero, administrativo y político.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

La Provincia de Buenos Aires no ha adaptado su Constitución a esa normativa, pero la vigencia del texto magno nacional sobre este tópico es excluyente e históricamente justificante de la llamada autonomía de los municipios. Esto no implica que conserven todas aquellas atribuciones no encomendadas al gobierno nacional, como es el caso de la seguridad interior. La completa delegación en los municipios de la competencia exclusiva en alguna materia de seguridad, puede implicar la renuncia inconstitucional del Estado provincial a una de las razones de su existencia. Para decir eso, acudimos a los Pactos interprovinciales históricos, que originaron nuestro proceso constituyente, en los que la cuestión de la paz y la seguridad eran una cuestión central. ¿Cómo compatibilizar la existencia de esas policías municipales de seguridad con la indelegable función provincial en esa materia?, la respuesta a ésta pregunta genera discrepancias que han impedido el avance legislativo de las iniciativas. La norma que en ésta oportunidad pongo en consideración sobre policía municipal no importa delegar facultades exclusivas en los municipios. Por el contrario, creo que la implementación de las policías municipales de prevención y cercanía, como se las ha denominado, limitadas a su ámbito geográfico municipal y a su competencia legal, debería ser de cooperación y actuación coordinada con la policía de seguridad provincial, que mantendría su actual competencia en materia de prevención a través de la plena vigencia de los Departamentos Policiales, sus autoridades y su funcionamiento.

Por su parte el gobernador, es el jefe de la Administración provincial, de allí que la estructura disciplinaria y orgánica de la policía seguirá siendo un resorte de su exclusividad (arg. Art. 144, inc. 1, CP). También la ley de Ministerios vigente habilita para lo propuesto (artículo. 19) al Ministerio de Seguridad a "asistir al Gobernador en la determinación, coordinación y ejecución de las políticas



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

provinciales en materia de seguridad pública", conjuntamente con las disposiciones normativas de la Ley de Seguridad Pública Provincial.

Las disposiciones normativas de mayor jerarquía no obstaculizan la recepción de la función de seguridad pública por parte de las comunas, así hemos citado el artículo 5 y 123 de la Constitución Nacional y en el mismo sentido los artículos 190 a 197 de la Constitución provincia. La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto -Ley 6769/58) que refiere en su artículo 178 inciso 4 que, "las autoridades policiales establecidas en la jurisdicción de la municipalidad son auxiliares del Intendente", consagra un justo reconocimiento de las potestades que tenía antaño. No perdamos de vista que aun luce en el artículo 25 del texto legal citado la seguridad como uno de los conceptos a que deberán responder las ordenanzas que sancionen los concejos deliberantes, ni tampoco la atribución y deber -de carácter residual pero no menos importante- del Intendente, cual es la de ejercer "las demás atribuciones y cumplir los deberes inherentes a la naturaleza de su cargo o que le impongan las leyes de la Provincia" (art. 108, inc. 16 de la LOM). Por esto, también incorporo en la propuesta la modificación de la ley orgánica que rige a los Municipios, asignando al Departamento Deliberativo una competencia genérica en la materia que nos ocupa. Para ello en el Artículo 2 do. del proyecto se dispone la reforma del Artículo 27, inciso 28 del Decreto-Ley 6769/58).

La clave del sistema federal es el reparto de las competencias entre las unidades jurídicas y políticas que componen el Estado. La descentralización política que supone -por vía legal- la delegación o reconocimiento de poderes desde la provincia hacia los municipios se constituye en esencial, y máxime si nos referimos a temas como el de la seguridad pública. La lucha por la autonomía local devino en una lucha por la democracia en el seno del Estado autocrático, cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía




*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

local a un cuerpo territorial definido implica la descentralización anhelada, que mejora y robustece una administración de cercanía con los habitantes.

Por último la permanente demanda de la población de soluciones singulares, específicas a sus problemas concretos de seguridad, la necesidad de respuestas inmediata, de encontrar un funcionario público responsable, un par que brinde a los vecinos las explicaciones de los reiterados casos que ameritan las mismas, el clamor ciudadano por ser oído en la temática y participar, discutir, proponer políticas públicas, me convencen que esta iniciativa resulta necesaria, oportuna y brindará el marco para que mis distinguidos colegas la enriquezcan con sus aportes, por lo que solicito a todos ellos acompañen su tratamiento con su voto.

Por todo lo expresado anteriormente, solicito a mis pares que me acompañen en el presente proyecto.


Lic. GUILLERMO ESCUDERO
Diputado Provincial
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.