

Fundamentos de la Ley 13982

Honorable Legislatura:

Se somete a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de ley que se adjunta para su sanción, a través del cual se establece el régimen estatutario para el personal de las policías de la provincia de Buenos Aires.

La protección de los habitantes en su vida, libertad, seguridad y propiedad (artículo 10 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires) conlleva a la configuración de un sistema regido por un orden jurídico con caracteres de especialidad que, al estructurar un ámbito requiere de una tecnología por las complejidades emergentes de la ciencia, la técnica y la práctica, demanda ser actuada por personas convenientemente capacitadas e íntimamente relacionadas acorde con la unidad que deben tener los hechos y actos propios del sistema.

Todo el personal comprendido en el sistema de seguridad debe ser alcanzado, de la rigurosidad del poder jerárquico, la disciplina y la impreterible prestación eficiente de la actividad de seguridad (con gravitación excluyente sobre cualquier interés individual o sectorial) por un estatuto que abastezca las exigencias nacidas de tal situación y establezca deberes y derechos para la seguridad en la relación entre las agentes y el estado.

El procedimiento de seguridad, que debe estar basado en una tecnología conveniente, exhorta la necesidad de la inclusión de todo el personal que opera aquel en un único escalafón, debiendo ser solo distinguidos a través de los subescalafones conformados sobre la base de las especialidades o, en su caso, subespecialidades.

Los operadores que se encuentran relativamente autónomos con relación al proceso sistémico son escasísimos (verbigracia: empleado de recepción de expedientes destinado a registrar numéricamente los mismos, personal destinado a limpieza, entre otros supuestos) no obstante lo cual, tienen acceso a información secreta o reservada.

Este marco, estíbase, satisfecerá las exigencias nacidas del proceso tecnológico con productos finales acordes con los resultados pretendidos por el sistema de seguridad que tratase de regular a través de las leyes Nº 12.154, Nº 13.482 y de mas normas complementarias.

Es en ese sentido que se incluye en el proyecto, entre otras, la noción de estado policial, con el objeto no solo de rescatar una técnica legislativa sino a los fines de diferenciar -atento a la complejidad de la actividad de seguridad- al personal policial conforme los distintos ámbitos de la organización administrativa y descentralizada, dada su especificidad.

Los ordenamientos especiales involucran la existencia de normas y principios particulares expresamente derogatorios de un sistema general y derogaciones tácitas de este último, con motivo de su incompatibilidad medular (conf. Aftalión Enrique "Derecho Penal Administrativo" Bs. As. 1955 Pág. 81), complementándose con las técnicas de analogía o subsidiariamente de integración normativa (conf. Goldschmidt, Werner, "Introducción Filosófica al Estudio del Derecho", Bs. As. 1980. Págs. 289 y 294 Cassagne, Juan Carlos "El acto administrativo Bs. As. 1978 Pág. 51).

Conforme lo expuesto, la rigurosidad del poder jerárquico y la disciplina, sumada a la gravitación excluyente que adquiere la eficiencia del servicio de seguridad respecto de cualquier otro interés individual o sectorial, orientadas a la consecución de dicho objetivo, conforman notas esenciales que definen al sistema formativo policial. Esto es, la existencia de un conjunto orgánico de normas que establecen derechos y obligaciones de los funcionarios tendientes a lograr certeza y seguridad en las relaciones entre la gente y el Estado (conf. Marienhoff Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo Bs. As. T III- B Pág. 55).

Dentro del esquema conceptual planteado es dable considerar entonces que el procedimiento de seguridad no se agota con el ejercicio directamente operativo para la actuación de las normas nacidas del poder de policía, sino que se encuentra comprendido por un conjunto de actividades que amalgamadas bajo la finalidad constitucional expuesta en el primer párrafo tienden a concretar el objetivo sustancial.

De acuerdo a ello es necesario que el personal integrante de la Policía de la Provincia se encuentre incluido en un escalafón único, tratando como un todo unitario, clasificado en subescalafones de acuerdo a la capacitación que posea cada uno de los agentes que posibilite un mejor rendimiento en sus tareas abocadas a un eficiente sistema de seguridad.

En consecuencia el escalafón único de policía trata de aprehender, desde la perspectiva del personal, a todas las actividades básicas (seguridad - prevención) complementarias (investigación judicial) y de apoyo (técnicas - profesional - administrativa), con relación a las distintas policías previstas en la Ley Nº 13.482 y modificatoria.

La especialización, después de una capacitación común que permita una visión abarcativa del todo conformante del sistema, deviene posible por conducto del

funcional ordenamiento del personal en base a su inclusión en alguna de las especialidades asidas por el estatuto.

Así ha de tenerse presente que se advierte actualmente un avance del personal sometido a la Ley Nº13.201 sobre el ámbito de las tareas propias del actual personal de apoyo, acaeciendo en consecuencia sintéticamente cuatro situaciones, a saber:

- a) Cuando no habiendo razón alguna se opta por efectuar tareas del personal de apoyo con la aquiescencia de sus superiores.
- b) En los casos en que un órgano o dependencia no cuenta con suficiente personal de apoyo.
- c) Aquellos que por causa de su enfermedad o lesión realizan tareas auxiliares.
- d) Supuestos en que si bien la tarea corresponde al personal de apoyo, la misma exige conocimientos propios del otro agrupamiento.

Esta última, que puede considerarse esencial para el buen funcionamiento del servicio, denota la importancia que reviste la circunstancia que todo el personal actuante en el sistema de seguridad se encuentre capacitado para interpretar todas las facetas propias de aquel, debiéndose concluir que se debe intentar erradicar los dos primeros supuestos y satisfacer las necesidades emergentes del último a través de una idónea capacitación del personal del actual área de apoyo, situación esta que se puede lograr a través de una educación y reeducación por conducto de un tronco común de conocimiento.

La sinergia entre los diversos ámbitos de personal seguramente brindará una mejor eficacia a la Policía, por tanto, una mayor eficiencia en la prestación de seguridad. Tal circunstancia debe ser considerada, pues si bien este segmento del sistema de seguridad conlleva comunes denominadores con los procedimientos desplegados en la Administración Pública en general, lo cierto es que la finalidad de aquel sistema cualifica -en su mayor parte- los que se desarrollan en el ámbito de la Policía. Ello, toda vez que portan situaciones referidas, directa o indirectamente, a la seguridad que merecen ser atendidas desde ópticas que quieren no solo la celeridad propia de las circunstancias en que se encuentra comprometido uno de los niveles esenciales del bien común, sino un procesamiento de la información menesteroso de conocimiento, códigos, bases hermenéuticas, etc, que de otra manera seria imposible realizar.

En este orden conceptual es dable mencionar que "...el principal impulso hacia la profesionalización (de la policía) en los Estados Unidos (de Norteamérica) se haya dirigido a mejorar la eficacia operativa, los sistemas de comunicaciones y la

competencia administrativa...” (David J. Bordua y Albert J. Reiss -h-, “La Sociología y la Custodia de las Leyes”; La Sociología en las Instituciones”, P.F. Lazarsfeld y otros, Pág. 109, Ed. Paidós, Bs. As. 1971)

Por su parte en lo que hace a los aspectos vinculados a la carrera, el proyecto pretende brindar un concepto de mayor seguridad jurídica partiendo de un ingreso a través de institutos especiales de formación policial en el cual coexistían condiciones de carácter jurídico y moral (generales) y de carácter profesional (especiales). Estas últimas se encuentran determinadas por la naturaleza del servicio (conf. Bielsa Rafael “Derecho Administrativo” Bs. As. 1951 T. III Pág. 79).

El sistema de ingreso entonces, debe basarse en el principio de igualdad de raigambre constitucional (conf. art. 16 const. Nac. y art. 11 Const. Prov.) que se traduce en la inexistencia de privilegios o discriminaciones para las designaciones de los agentes (conf. Ekmekdjian, Miguel A “Manual de la Constitución Argentina” Bs.As. 1997, Pág. 126). También surge de la ley fundamental el requisito de idoneidad (art. 16 const. Nac. y 103 inc 22 const. Prov.) integrado por elementos de índole técnica o profesional, física y moral que el interesado a la función debe aprobar (conf. Sagues, Néstor Pedro “Sobre la Reglamentación del Principio Constitucional de Idoneidad” “la ley” T. 1980-C, Pág. 1. 216)

Esta tesitura, echa por tierra la incorporación en grados intermedios prevista en la norma vigente, habida cuenta que tal supuesto vulnera el denominado “derecho a la carrera” aprehendido por el artículo 103 inc. 12 de la Constitución de la Provincia, en la medida que además puede haberse agredido por la incorporación de un ciudadano adventicio. En ese orden es oportuno destacar que a los fines del buen funcionamiento de la estructura administrativa (que exige que el personal se encuentre reducido al necesario, idóneo y eficiente) se requiere una correcta selección, estabilidad en el cargo y otras provisiones propias de un estatuto que pretenda mínimamente abastecer las necesidades de una actividad tan delicada como es la función de policía. De lo contrario cualquier ingreso que no respete parámetros estatutarios que permita abiertamente la incorporación de personas sin cumplir con las distintas etapas necesarias de la carrera, será motivo suficiente para el nacimiento de todo tipo de desaliento en el resto del personal que repercutirá en el servicio a prestarse.

A mayor abundamiento es oportuno citar el llamado “sistema de los despojos”, que ha sido padecido tanto en el ámbito nacional como en los Estados Unidos de Norte América, como consecuencia de la política de personal que se abocaba a excluir a funcionarios y empleados de carrera (conf. Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, T. III Págs. 12 y ss, Bs. As. 1994), el mismo debió ser reemplazado por el denominado “Merit Sistem” de origen en Europa occidental, que

centraba su eje en la selección de personal idóneo para desplegar una carrera administrativa conforme normas claras y comunes.

Sin desconocerse que la política marca los fines y la administración elige los medios, que se reclaman e influyen mutuamente, como así la afirmación de que la administración no funciona en una esfera distinta y separada de la política (pretensión esta última que no pasa de ser ideal seguida por el racionalismo francés), lo cierto es que siendo la materia de seguridad una cuestión de Estado, no puede estar directamente subordinada a los avatares políticos. Solo puede lograrse la inalterabilidad de la actividad de seguridad a través de una estructura administrativa dinamizada por personal idóneo que se encuentre respaldado por la normativa de un estatuto funcional, que privilegie el sistema de méritos.

Conforme se proyecta el estatuto quedará conformado con un escalafón único de oficiales y suescalafones, con ingreso a través del subescalafón general -que mantiene las denominaciones actuales- y la alternativa de acceso al subescalafón comando del que participarán los oficiales de conducción, completándose con los demás subescalafones de servicios auxiliares.

Por su parte y siguiendo con lo que refiere al desarrollo de la carrera se ha considerado privilegiar el establecimiento de tiempos mínimos a cumplirse como requisito previo a las evaluaciones para el discernimiento de las promociones de grado. Al respecto el derecho al ascenso es una consecuencia lógica del derecho a la carrera y debe encontrar recepción en la norma objetiva a través de un sistema de promociones en el cual concurren elementos como antigüedad, la conducta, la idoneidad, la capacitación, etcétera. Ninguno de estos elementos tiene por sí solo un valor excluyente; todos entran en juego con mayor o menor intensidad, conforme las funciones, cargos o grados que han de ser cubiertos (conf. Villegas Basavilvaso, B.T. III pág. 478).

Si bien es cierto que la antigüedad institucional en la actividad de policía se advierte como una cuestión central, Marienhoff se expide en el sentido que la antigüedad por sí sola puede trasuntar en un medio mecánico no siempre apto para lograr que los intereses generales se encuentren atendidos, por los agentes más capacitados, razón por la cual debe evaluarse además el "mérito" para el sistema de promociones, criterio que se torna más indispensable en los grados superiores, donde se necesitan personas más idóneas para aumentar la eficacia de la organización policial (autor citado Ob. Cit. T.III-B pág. 307/308). Desde la óptica jurídica se ha expresado que la correcta interpretación del sistema de ascensos motiva que el agente policial se encuentre incentivado por la mutación de sus atribuciones y por ende, de su competencia y responsabilidad, que se traduce asimismo en un

mejoramiento económico (conf. Villegas Basalvilvaso ob cit. T. III Pág. 476). Así también se ha manifestado que a medida que se asciende en la escala jerárquica aparecen los grados extremos donde el número de los empleos es limitado y la exigencia de una mayor idoneidad es indiscutible (conf. Villegas Basavilvaso ob cit. Pág 478).

Dentro otra perspectiva la nueva conceptualización de remuneración que se propone a través de este artículo se condice con las directrices emanadas de los arts. 39 inc.1 y 103 inc. 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (v. art. 14 bis Const. Nac.). Acorde con tal tesitura, uno de los derechos más trascendentes que posee un funcionamiento es el de percibir una suma de dinero como contraprestación por su trabajo en el empleo o función, que no solamente consiste en la asignación básica sino que puede comprender también asignaciones accesorias tales como cargas de familia, antigüedad, insalubridad y peligrosidad de la labor, servicios sociales, viáticos, entre otros conceptos (Marienhoff, M. S.T III pág. B pág. 268/282). La Corte Suprema lo ha definido varias veces como un derecho subjetivo reglado y estable (Fallos T. 200. pág 114 citado por Fiorini Bartolomé T. I pág. 830)

Han sido también motivo de tratamiento alguno suplementos como por título, bloque de título y título en función que, a más de preverse en los distintos estatutos, aparecen como incentivos para el mejoramiento intelectual y coadyuvan a obtener los requisitos de instrucción necesaria para el cumplimiento de la función. Respecto al suplemento por mayor función, el que aparece en ciertas circunstancias insoslayables y de estricta justicia, a más de estar concorde con los artículos 14 bis de la Constitución Nacional y 39 de la Carta Magna Provincial se diferencia claramente del establecido por atento que el primero refiere a la situación que acaece cuando el funcionario no posee el grado que corresponde al cargo que efectivamente ejerce; mientras que al segundo alude al hecho objetivo de ocupar, sin tener en consideración el grado del funcionario, un cargo propio de un órgano toda vez que tiene mayores responsabilidades que los pares de su mismo nivel jerárquico.

Con relación al suplemento por riesgo, atento a la variedad y grados de peligros que importa la actividad en los distintos sectores policiales, se deja para la vía reglamentaria precisar los diferentes montos; del mismo modo y por idéntico fundamento con relación al resto de los conceptos.

Por su parte se introduce nueva norma relativa a los subsidios que, por fallecimiento o incapacidad acaecidos en función policial debe tener el personal abarcado por el estatuto el que es denominado de tal forma con el objeto de que sea compatible con el cobro de las indemnizaciones que le cupieran a raíz de cualquier otra norma indemnizatoria. Esta situación se encuentra justificada en vista de la

especial actividad que despliega el personal policial la que importa un riesgo extraordinario frente a los asumidos por los restantes funcionarios de la Administración Pública Provincial. Si el Estado para el cumplimiento de sus fines de protección de la vida, propiedad y seguridad de los habitantes, tiene necesariamente que valerse de sus funcionarios, no resulta antijurídico que deba cargar con los consiguientes riesgos que aquellos sufran (conf. Villegas Basavilvaso ob. Cit. T.III pág. 517). La reglamentación, dada la complejidad de la pertinente conceptualización de lo que debe importar el ejercicio de la función policial a los efectos de la percepción del subsidio en cuestión, debe regular de manera funcional tal tópico.

A mérito de las consideraciones vertidas, es que se solicita de ese Honorable Cuerpo la pronta sanción del proyecto adjunto.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa

