

Del “deber ser” a la práctica. De cómo se regula el uso policial de la fuerza y las armas

From “ought to be” to practice. About how the use of police force and firearms is regulated

Recibido: 09/09/2013

Aceptado: 12/12/2013

Mariana Da Silva Lorenz

Universidad Nacional de Quilmes–CONICET, Argentina

marianalorenz@hotmail.com

Resumen

En el marco de una investigación doctoral en curso que busca abordar la significación que construyen los funcionarios de la Policía Federal Argentina (PFA), la mayor institución civil armada existente en la Argentina, sobre el uso de la fuerza y las armas; este avance de investigación hace foco en la legislación que regula el accionar policial en este aspecto en particular. Entendemos que cobra relevancia aquí analizar no sólo la normativa escrita sino la forma en que ese sistema legal opera en la práctica y es aplicado por los funcionarios. Es fundamental analizar la ley por la importancia que posee a la hora de definir las prácticas policiales. Podemos observar un entramado en el que se van complementando y superponiendo la normativa dictada por la propia institución, la normativa nacional e internacional. Sin embargo, entendemos que los preceptos acerca de cómo utilizar la fuerza y las armas por los que se regirán los funcionarios no serán una mera reproducción de los estándares institucionales pero tampoco productos originales de cada agente aislado. Sería imposible que los miembros de la PFA puedan desempeñar sus funciones armónicamente sin un criterio

Abstract

As a part of an ongoing doctoral research which aim is to address the significance that the members of the Policía Federal Argentina (PFA), the biggest civil armed institution in Argentina, build about the use of force and the weapons; this research advance focus in the legislation that regulates this particular aspect of the police work. We understand that it is important not only to analyze the written legislation but to also the way this regulations relate to police actions and how they are applied by police members. It is fundamental to analyze the law due to the importance it has when it comes to defining police practice. It is possible to observe a framework in which the different regulations (police, national and international law) superpose and complement each other. Nevertheless, the main precepts about how to use the force and the weapons are not a mere reproduction of institutional standards but also not an original product of every single officer. It would be impossible that the members of the PFA could perform their duty without a common criterion of how to use their force, their lethal power. This criterion is not necessarily written in a formal

común acerca de cómo utilizar su la fuerza y, por ende, su poder letal. Dicho criterio no se encuentra necesariamente plasmado en leyes o reglamentaciones formales. Existen habilidades, actitudes y prácticas particulares que pueden generalizarse y cobrar valor instituyente. Hay ciertos consensos en las formas de interpretar la ley que, sin importar lo que esta diga, determinan formas de actuar y de desempeñar sus tareas.

Palabras clave: uso de la fuerza, policía, regulación.

regulation. There are abilities, attitudes and particular practices that can generalize and acquire institutional value. There is certain consensus in the way that the law should be interpreted that, without taking into account what it says, can determine certain ways of performing the police duty.

Keywords: use of force, police, regulation.

Introducción

Este artículo se encuentra enmarcado en una investigación más amplia, aquella que nos encontramos desarrollando para nuestra tesis de doctorado, que aborda la significación que construyen los funcionarios de la Policía Federal Argentina (PFA) sobre el uso de la fuerza. Allí buscamos centrarnos especialmente en los distintos discursos acerca del arma. Este es el objeto de la investigación porque si bien desde diferentes ámbitos como el periodismo, los organismos de derechos humanos o la academia se han realizado denuncias acerca del “mal” uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad, no han sido analizados los significados construidos por la policía en relación con el uso de la fuerza y el arma; que consideramos constituyen dimensiones centrales para comprender el accionar policial. Rastreamos estas construcciones discursivas en dos espacios específicos: la legislación y las academias de formación.

Nuestra tesis principal es que más allá de los criterios institucionales, transmitidos en la normativa y la formación, acerca de cómo deben utilizarse la fuerza y las armas existe entre los funcionarios un sentido práctico (Bourdieu, 1980) que permite actualizar esas estructuras mediante un accionar que vaya por fuera de los esquemas impuestos. En la instrucción para el uso de la fuerza y las armas, por la imposibilidad de reproducir en las escuelas las situaciones de la práctica policial tal cual como se dan en la realidad y la imprevisibilidad de la labor cotidiana a la que se exponen los funcionarios, aquellos aprendizajes de carácter práctico transmitidos por los instructores y funcionarios con mayor antigüedad que no están volcados en ningún programa, ni poseen un fundamento bibliográfico exhaustivo adquieren mayor relevancia que los contenidos formales de

carácter técnico o instrumental. Por otra parte, en el ámbito normativo, podemos encontrar entre los policías algunos criterios que, sin estar formalizados en ninguna ley, determinan ciertas regularidades en el uso de la fuerza y las armas. Lo que determinaría los criterios para la utilización de la fuerza y las armas por parte de los funcionarios de esta institución son entonces ciertas habilidades, conocimientos y valores transmitidos en el proceso de socialización e incorporados mediante las leyes; estructuras que serán luego reactualizadas por el sentido práctico (Bourdieu, 1980) de los agentes.

En el presente artículo avanzaremos entonces con una de las dimensiones que nos proponemos para nuestra tesis doctoral: el análisis de la normativa bajo la que se rige la PFA en lo que hace al uso de la fuerza y, en particular, del armamento. Aquí entenderemos la ley no solo como la normativa escrita sino la forma en que ese sistema legal opera en la práctica.

Entendemos que la legislación vigente compone parte del *habitus* (Bourdieu, 1980) de los funcionarios de la PFA. El *habitus* es un sistema estructurado de disposiciones durables que, para el caso de los funcionarios, se irá configurando mediante la incorporación de las leyes, las técnicas para su cumplimiento y el mantenimiento del orden. Dicho *habitus* implica que ciertas prácticas son incorporadas en tal grado que se realizan con espontaneidad y soltura, no son reflexionadas cada vez. En el caso de las leyes, estas comienzan a formar parte del “saber hacer” de los funcionarios. Buscaremos analizar aquí como la normativa, las disposiciones que regulan el uso de la fuerza y las armas, pueden incidir sobre las prácticas policiales. La ley cumple un doble rol en el quehacer policial, los miembros de la fuerza no sólo

deben cumplir con las obligaciones que les impone la legislación sino también velar porque los ciudadanos actúen dentro del marco de la ley.

La ley define a la PFA como una institución civil armada dependiente del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Seguridad de la Presidencia de la Nación¹. Constituye una fuerza policial con jurisdicción federal, por lo que cumple funciones en todo el territorio de la República en relación con los asuntos federales. A su vez, desarrolla las tareas de policía de seguridad y judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires². Sus principales tareas son “Prevenir los delitos de la competencia de los Jueces de la Nación”³ y también “averiguar los delitos de la competencia de los Jueces de la Nación, practicar las diligencias para asegurar su prueba, descubrir los autores y partícipes, entregándolos a la justicia”⁴. Por esta razón, y en virtud de la relación que buscamos estudiar entre la ley y las prácticas, es que entendemos que la institución no puede ser analizada sin tener en cuenta los discursos legales que la rodean; las reglamentaciones que constituyen el “deber ser” institucional.

La legalidad vigente es la que marca los límites dentro de los cuales los miembros de esta fuerza deberán moverse, es el marco donde se estipula aquello que se encuentra permitido y aquello que se encuentra prohibido. Es decir, tiene una función prescriptiva y otra prohibitiva. Más adelante en este artículo lo veremos con mayor detalle, pero podemos decir aquí que respecto del uso del

arma lo que se prescribe es fundamentalmente que esta es el último recurso, puede utilizarse una vez se hayan agotado todas las opciones posibles para la resolución del conflicto; y que solo pueden ser empleadas en caso exista una amenaza efectiva que ponga en peligro la vida del propio policía o de un tercero. Las prohibiciones consisten, por su parte, en la imposibilidad de realizar disparos a vehículos, a sujetos sospechados de cometer un delito que se estén dando a la fuga pero hayan cesado su agresión y no supongan una amenaza para el funcionario o terceros y, por último, no pueden efectuarse disparos de advertencia o intimidación.

Sin embargo, lo que la ley indica, en la práctica (y en los discursos que dan cuenta de ella) puede subvertirse y legitimar acciones contrarias a las proscripciones legales. Por esta razón es que consideramos central analizar la relación existente entre la ley y la práctica. Bourdieu considera que el *habitus* habilita un espacio para la “libertad condicional” (Bourdieu, 1980:90). Si bien se trata de un mecanismo estructurante que opera desde el interior de los agentes no es estrictamente individual ni en sí mismo determinante de la conducta. Por esta razón, la interpretación o interiorización de las leyes determinará en los funcionarios preceptos acerca de cómo deberán utilizar la fuerza que no son productos originales de cada agente aislado pero tampoco una mera reproducción de los estándares institucionales. De todos modos, sería imposible que los miembros de la PFA puedan desempeñar sus funciones armónicamente sin un criterio común acerca de cómo

1. Decreto 1993/2010 – Créase el Ministerio de Seguridad.

2. En 2008 fue promulgada la Ley de Seguridad Pública 2.894, que creó la Policía Metropolitana como policía propia de la ciudad, pero la PFA mantiene las funciones de seguridad preventiva y orden público en todas las competencias no delegadas en la justicia de la ciudad.

3. Decreto–Ley 333/1958 – Título I – Capítulo II – Art. 3 Inc. 1.

4. Decreto–Ley 333/1958 – Título I – Capítulo II – Art. 3 Inc. 2.

utilizar su la fuerza y, por ende, su poder letal. Dicho criterio no se encuentra necesariamente plasmado en leyes o reglamentaciones formales. Existen habilidades, actitudes y prácticas particulares que pueden generalizarse y cobrar valor instituyente. Hay ciertos consensos en las formas de interpretar la ley que, sin importar lo que esta diga, determinan formas de actuar y de desempeñar sus tareas. Dichos consensos conformarían, en palabras de Mariana Galvani, un “código implícito” (2007:83) o, para ponerlo en términos de Bourdieu, un *sentido práctico* (Bourdieu, 1980). Como decíamos los funcionarios, por un lado, reproducen las estructuras que los condicionan pero, a la vez, tienen la oportunidad de actualizar esas estructuras mediante un accionar que vaya por fuera de los esquemas impuestos.

Para analizar la forma en que se constituye este *sentido práctico* dentro de la PFA es preciso estudiar los criterios para la utilización de armas de fuego en la contraposición de dos formas discursivas: lo que regula la ley y lo que dicen y hacen los miembros de la fuerza, sus prácticas. Es decir, entre lo que la institución determina como legal en su normativa y lo que los funcionarios consideran legítimo en el cumplimiento de sus funciones. Ejemplificaremos este punto con dos casos que abordaremos con mayor profundidad luego en el desarrollo de este trabajo. En primer lugar, según se indica en la legislación los policías solo pueden usar sus armas “en caso de peligro serio e inminente de muerte o lesiones graves”⁵. Sin embargo, para los agentes que entrevistamos esta es una disposición imposible de cumplir en la práctica ya que implicaría esperar a que el otro dispare para desenfundar la propia arma poniendo en riesgo su vida. Por otro lado, podemos observar que frente a la disposición

legal que habilita a los policías a no portar su arma cuando se encuentren de franco existen ciertas prácticas que se han regularizado. Un criterio común entre los funcionarios que, sin estar formalizado en ninguna ley, determina que estos continúen portando su arma aún estando fuera de servicio.

Desarrollamos la investigación doctoral, de la que aquí presentamos un avance, desde una perspectiva cualitativa (Forni, 1992; Kornblit, 2007; Valles, 2000). La estrategia metodológica utilizada supuso una articulación y triangulación de diferentes técnicas, fuentes y resultados (Vasilachis de Gialdino, 1992) llevando adelante una estrategia de campo consistente en entrevistas en profundidad y semiestructuradas con distintos actores implicados, observaciones participantes en distintas aéreas de la institución relevantes para nuestro objetivo, la revisión y análisis de la normativa vigente y una sistematización bibliográfica de la temática abordada.

El material con el que trabajaremos, en particular, para abordar la legislación que regula el uso de la fuerza y las armas en la PFA será, además de la propia normativa, entrevistas con funcionarios, diversos artículos académicos que trabajan la temática, el análisis de casos de uso de la fuerza y las armas por parte de funcionarios de la PFA que adquirieron visibilidad mediática y, además, algunas reflexiones y análisis suscitados por nuestra participación en el “Ateneo sobre el uso de armas de fuego y protección de integrantes de las policías y fuerzas de seguridad”. Se trató de un simposio organizado por el Ministerio de Seguridad de la Nación del que participaban miembros de este organismo público y funcionarios de alto rango, tanto mandos operativos como autoridades de los institutos educativos, de todas las fuerzas de seguridad que se encuen-

5. ODI N° 109. 20/6/97.

tran bajo la órbita del ministerio (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policía federal Argentina).

Analizaremos ahora los distintos elementos de la legislación que rigen el uso de la fuerza y, en particular, las armas en la PFA. El marco normativo escrito que regula la estructura y funcionamiento de esta institución, es decir, las obligaciones y deberes de los integrantes de la misma está conformado por: la legislación internacional sobre derechos humanos, la legislación civil y penal a nivel local y los reglamentos propios de los cuerpos policiales. Entre estos últimos encontramos: la Ley Orgánica de la Policía Federal⁶, la reglamentación de la Ley Orgánica⁷, la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina⁸ y el Decreto Reglamentario de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina⁹. Respecto del armamento existe un elemento específico: el Reglamento General de Armas y Tiro de la PFA (R.G.P.F.A. N° 8). Además, a través de Ordenes del Día Internas (ODI) la institución reglamenta la legislación existente¹⁰.

En tanto que legítimos usuarios de armas de guerra los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policías de Seguridad deben regirse por la Ley Nacional de Armas y Explosivos¹¹ y su decreto reglamentario¹². Como funcionarios públicos deben respetar las obligaciones civiles y penales que les corresponden como tales incluidas en el Código Civil, el Código Penal, su modificación¹³ y el Código Procesal Penal de la Nación¹⁴. Por último, nuestro país incorporó a su Constitución los tratados y convenciones de Derechos Humanos y, por lo tanto, debe ajustarse a los estándares de la legislación internacional en esta materia. En principio, respecto de lo establecido en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹⁵ y los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹⁶. Ese es el orden que seguiremos para la exposición: comenzaremos por la reglamentación interna de la institución, pasando por la legislación nacional que regula las conductas de los funcionarios para finalizar haciendo referencia al marco legal internacional.

6. Decreto-Ley 333/1958. Convalidado por la Ley 14467.

7. Decreto 6580/1958.

8. Ley 21965.

9. Decreto 1866/1983.

10. Existe un orden de prelación en nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución es la norma jurídica fundamental, primaria y fundante del orden jurídico y, como tal, quien determina la ubicación del resto de las normas que lo conforman. Este principio establece un orden jerárquico de normas jurídicas, en donde las normas inferiores se deben subordinar a las superiores y todo el conjunto a la Constitución. El orden de prelación sería entonces: la Constitución nacional, los tratados internacionales, las leyes nacionales, los reglamentos de ejecución o decretos del Poder Ejecutivo y los decretos reglamentarios entre los

que se encuentran las ODI. Su función es precisamente reglamentar las leyes estableciendo los procedimientos para volverla operativa y explicando de qué forma deben aplicarse.

11. Ley 20429.

12. Decreto 395/1975

13. Ley 25816.

14. Ley 23984.

15. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979.

16. Aprobados por el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

El Reglamento General de Armas y Tiro: R.G.P.F.A. N° 8

Existe entonces una reglamentación específica sobre el armamento, El Reglamento General de Armas y Tiro de la PFA (R.G.P.F.A. N° 8), que en su artículo 69 determina la obligatoriedad del uso de las armas (ya sean las provistas por la institución o la propia) durante el servicio ordinario o adicional, vistiendo o no el uniforme. Las pistolas se portan cargadas con cartucho en la recámara y el martillo bajo. El artículo 69 del R.G.P.F.A. N° 8 quedó así determinado producto de la reglamentación de la legislación realizada a través de diversas ordenes del día internas determinando la condición en la que se portan las armas (O.D.I. N° 210 del 18-11-03); la posibilidad

de portar armas propias (no provistas por la institución) por parte de los funcionarios (O.D.I. N° 34 del 19-02-01; O.D.I. N°110 del 20-06-01 y O.D.R. N° 7 del 16-07-01) y que la portación es obligatoria sólo durante el servicio ordinario o adicional (O.D.I. N° 115 del 16-06-99).

Analicemos algunos elementos centrales contenidos en este artículo: la posibilidad de portar el arma aun sin estar uniformado, la condición en la que se portan las armas (cartucho en la recámara y el martillo bajo), la opción de portar armas propias (no provistas por la institución) por parte de los funcionarios y que la portación sea obligatoria sólo durante el servicio ordinario o adicional.

A) El uso del uniforme

En primer lugar, el hecho de que los funcionarios puedan prescindir de utilizar el uniforme conservando, de todos modos, su capacidad de estar armados puede originar hechos confusos producto de la imposibilidad de ser identificados como tales. Vale la pena recordar, para ejemplificar, el caso conocido como “Masacre de Pompeya” en el que dos brigadas de las comisarías 34° y 36° que circulaban de civil en dos autos sin identificación policial abrieron fuego contra Fernando Carrera. Los policías creyeron que se trataba del autor de 3 o 4 robos efectuados ese mismo día en un auto de características similares al que manejaba Carrera y comenzaron a perseguirlo en la vía pública con sus

móviles no identificados. Este joven comerciante desoyó la voz de alto de los funcionarios a quienes confundió con ladrones. La carrocería del vehículo de Carrera recibió 18 disparos de los cuales 8 impactaron en su conductor. Uno de ellos, que se alojó en su mandíbula dejándolo inconsciente, fue el que causó que el automóvil siguiera su marcha sin control causando la muerte de 3 peatones¹⁷.

Como indicamos en la introducción en el año 2011 participamos del “Ateneo sobre el uso de armas de fuego y protección de integrantes de las policías y fuerzas de seguridad”, organizado por el Ministerio de Seguridad de la Nación. La intención del ateneo

17. Carrera fue condenado a 30 años de prisión por homicidio. Las irregularidades cometidas en el juicio, fruto una alevosa connivencia entre el poder judicial y la fuerza policial, fueron denunciadas por los familiares del comerciante e incluso suscitaron un documental, “El

Rati Horror Show”, de Enrique Piñeyro. El caso adquirió entonces gran notoriedad pública permitiendo que llegase a la Corte Suprema de Justicia que determinó que se excarcelase a Carrera en junio de 2012, luego de haber estado privado de su libertad por 7 años.

era discutir la legislación, regulaciones y criterios de las diversas fuerzas acerca del uso de armas a partir del análisis de casos reales que eran presentados haciendo referencia a sus datos más relevantes, pero sin mencionar puntualmente a los actores involucrados. Los participantes recibían una carpeta que contenía un escrito con la descripción de los casos a debatir y además un integrante del ministerio las leía y, con la ayuda de una presentación PowerPoint, ilustraba las características centrales de cada hecho (lugar, hora, cantidad de personas involucradas, etc.). Uno de los casos elegidos fue precisamente el de la “Masacre de Pompeya”. Allí los funcionarios de la PFA presentes hicieron mención a la necesidad que tienen ciertas brigadas de investigación de no identificarse como funcionarios de esta fuerza de seguridad para infiltrarse en organizaciones delictivas y así poder recabar información que les permita desarticularlas. De todos modos, en este caso no se trataba de un operativo de este tipo sino de una persecución del supuesto autor de un delito en la vía pública. En este sentido, los policías que allí se encontraban consideraron que sus compañeros habían cometido un error al persistir en esta persecución ya que el sospe-

choso de cometer el delito, Carrera, no resultaba una amenaza para el personal policial o terceros. La premisa que encontramos en la legislación, y el punto que querían destacar los funcionarios en el “Ateneo”, es que no se deben causar daños mayores tratando de impedir una fuga que los que implica que el supuesto autor del ilícito se escape. Respecto de los disparos contra vehículos la normativa dictamina específicamente que: “no se efectúan disparos contra vehículos en movimiento para forzar su detención”¹⁸ y “se dispara contra el conductor u ocupantes, siempre que no exista peligro para el público que exceda el propósito de evitar la fuga”¹⁹. En caso de fuga los miembros de la institución no se encuentran habilitados a disparar excepto que “en su huida el agresor continúe haciendo fuego contra el personal policial y ante esa circunstancia no impedir su fuga implique peligro inminente de muerte para sí o terceros”²⁰. Así, la cuestión de la identificación de los funcionarios a través del uniforme fue relegada a un segundo plano dándole mayor relevancia a la persecución y la fuga, y el comportamiento que deben observar los funcionarios en este tipo de operativos.

B) Condición en la que se porta el arma: cartucho en recámara y martillo bajo

Un segundo elemento en el que vale la pena poner la atención es la condición en la que debe portarse el arma. El hecho de portar las armas con cartucho en recámara y martillo bajo²¹ determina que los funcio-

narios estarán en condiciones de abrir fuego de manera inmediata. La justificación que se ofrece en la O.D.I. N° del 18-11-03 que reglamenta el artículo 69 del R.G.P.F.A. N° 8 dejándolo así formulado es

18. O.D.I. N° 35. 23-02-06.

19. Ídem.

20. Ídem.

21. El arma debe tener una bala o munición en la recámara (la parte en donde se alojan los cartuchos, balas o municiones para dispararse). El martillo es lo que golpea la

aguja percutora (lo que conecta físicamente el martillo con la base de la bala que se encuentra lista para ser disparada) que, a su vez, golpea la munición para detonarla. Es decir que el arma está en condiciones de ser disparada con sólo apretar la cola del disparador (comúnmente denominada gatillo).

“que el aumento del riesgo de vida en el ejercicio de la función policial, según surge del alto índice de enfrentamientos armados, no resulta atenuado por el uso del chaleco antibalas sino que requiere además portar el arma en condiciones de uso inmediato sin alterar las modalidades de seguridad recomendadas por sus fabricantes y expertos en la materia”²².

Un caso que puso sobre el tapete la discusión acerca de cómo deben portarse las armas policiales es el de Ariel Domínguez, un joven de 22 años que salía de su trabajo, en una empresa subsidiaria de AFIP, para dirigirse a Villa Dominico, donde vivía. Sin embargo, aquel 20 de julio de 2011 no llegó a destino. Murió cuando un disparo del cabo primero Ariel Mendoza lo alcanzó un poco más arriba de la nuca cuando cruzaba la Avenida Paseo Colón, en San Telmo. El funcionario se encontraba realizando un adicional en el Registro Nacional de las Personas cuando vio como unos colegas de la comisaría 14° se llevaban detenidos a unos jóvenes que, al parecer, hacían disturbios en el marco del festejo por el Día del Amigo. Según su relato, cruzo la calle a toda velocidad para asistirlos cuando, sin que el tocara la cartuchera, se le cayó el arma y se disparó contra Domínguez quien murió en el acto.

Más allá de las discusiones acerca de si el cabo Mendoza tuvo o no la intención de efectuar el disparo, de si realmente llevaba

el arma en la cartuchera o al salir en asistencia de sus colegas llevaba el arma en la mano y esta se disparó accidentalmente, de si el arma tenía algún desperfecto que impidió el correcto funcionamiento de sus sistemas de seguro causando que se dispare al caer y las opiniones de los expertos peritos en armas en los medios acerca del grado de factibilidad del relato del funcionario²³ quisiéramos centrar nuestra atención, para examinar este caso, en una cuestión que consideramos de importancia a la hora de entender los criterios de los funcionarios sobre la portación del arma. En declaraciones realizadas a la prensa Jorge Taiah, abogado de la familia Domínguez, aseguró que Mendoza “dijo que tenía puesto un solo seguro²⁴ contra las caídas. El otro lo ponía en su casa para proteger a su hijo”²⁵. La postura de este funcionario es coincidente con lo que encontramos en general en nuestro trabajo de campo. Los policías entrevistados aducen un cuidado que en ocasiones puede parecer exagerado o excesivo respecto de cómo debe guardarse el arma en el ámbito privado, la vivienda, especialmente si hay menores en el grupo familiar. Como nos comentaba Danilo²⁶, un suboficial con ocho años de experiencia avocado a tareas administrativas en la división que se ocupa de la custodia vicepresidencial: “Cuando llego a mi casa el arma queda en una zona alta en un ropero y el cuarto cerrado con llave si no estoy ahí. Sobre todo por mis

22. O.D.I. N° 210. 18–11–03.

23. “Una posibilidad en cien”, *La Nación*, 22-07-2011 o “Es más difícil que se dispare sola”, *Página 12*, 25-07-2011.

24. La pistola Bersa Thunder 9mm que portaba el suboficial Mendoza y que es el arma reglamentaria que comúnmente se entrega a los suboficiales tiene dos seguros que impiden que el arma se dispare involuntariamente. El primero, de suma importancia, mantiene el percutor (el mecanismo que golpea el fulminante del cartucho permitiendo así que se dispare la bala) bloqueado mientras no se accione la

cola del disparador (o gatillo), lo que impide un disparo involuntario por caídas, golpes, vibraciones, etc. Este seguro sólo libera el percutor unos brevísimos instantes previos a efectuarse el disparo. El segundo, es un seguro redundante que aleja el martillo del percutor cuando se desmartilla el arma. Es decir, impide que el martillo impulse la aguja percutora y se dispare la bala.

25. “Reconstrucción de un crimen”, *Página 12* 28–6–2011.

26. Los nombres de los entrevistados han sido modificados a los fines de proteger su identidad.

sobrinos, que a veces vienen, y es muy peligroso si hay chicos”.

Entonces más allá de lo que la ley indica acerca de las condiciones en las que debe portarse el arma lo que el *sentido práctico* policial dictamina es que en el hogar se puede dejar de lado la capacidad de estar en condiciones de abrir fuego de forma inmediata y tomar mayores medidas de seguridad para evitar disparos accidentales. Allí podemos observar entonces las dos caras de toda organización de trabajo que señala la socióloga francesa Dominique Monjardet: la formal, que implica “reglas explícitas que prescriben la manera en la cual la organización debe operar” (Monjardet, 2010, 43); y la informal, que sería “el conjunto de los comportamientos y normas observables según las cuales la organización funciona realmente” (Monjardet, 2010, 43). Existe una compleja

relación entre la normativa y la práctica policial. Que los funcionarios no sigan estrictamente las reglas establecidas no implica que no las conozcan, se trata simplemente de que en ciertas circunstancias particulares consideran lícito actuar en los espacios de indeterminación que dejan las mimas, justificando las acciones ilegales como aquello necesario e inevitable. Para volver al análisis de Monjardet digamos con la autora que “la noción de organización informal no designa en primer lugar un desvío, sino simplemente el hecho de que todo proceso de trabajo organizado necesita interpretación y adaptación de las reglas” (Monjardet, 2010:43). Este caso particular que reseñábamos del cabo Mendoza sirve para observar como, en determinadas oportunidades, priman más ciertas actitudes arraigadas en los funcionarios por sobre lo que indica la ley.

Compra de armamento propio (no provisto)

En 2001 y a través de una serie de órdenes del día²⁷ se estipuló la posibilidad de que los funcionarios utilizaran armas de su propiedad. Fue “la imposibilidad institucional de adquirir armamento de puño que satisfaga las expectativas de desempeño de cada uno de sus integrantes”²⁸ lo que motivó a habilitar al personal que tuviese armamento propio a portarlo. Durante este año 2013, ya a través de la misma herramienta legal²⁹, se buscó regular las características que debe poseer ese armamento propio no provisto, la forma de portarlo y se establecieron algunas diferenciaciones entre los Oficiales Superiores y Jefes y el personal de Oficiales Subalternos y Suboficiales y Agentes a la hora de hacer uso

de este beneficio. En primer lugar, se definió que los Oficiales Superiores y Jefes que utilicen armamento de su propiedad lo harán en reemplazo del armamento asignado, debiendo devolver este último si lo tuviesen. En cuanto a los Oficiales Subalternos y Suboficiales y Agentes estos pueden utilizar armamento de su propiedad conjuntamente con el armamento provisto “en forma oculta y siempre de modo que su uso sea seguro”³⁰. En todos los casos se indica que “el calibre de dicho armamento (el propio no provisto), como las características de su munición deberán ser los mismos que poseen las armas de puño y municiones provistas por la institución”³¹.

27. O.D.I. N° 34. 19–2–01; O.D.I. N°110. 20–6–01 y O.D.R. N° 7. 16–7–01.

28. O.D.I. N° 34. 19–2–01.

29. O.D.I. N° 68. 17–4–13.

30. Ídem.

31. Ídem.

En caso de querer poseer otra arma además de la provista por la institución los funcionarios debían cumplimentar los recaudos establecidos por el Registro Nacional de Armas (RENAR) para la tenencia, portación y adquisición de munición asumiendo sus costos³²:

“La autorización para la adquisición, tenencia y portación del material será concedida por el Registro Nacional de Armas, previa conformidad de la Jefatura del organismo al que pertenezca el solicitante, que se fundará en el estudio de los antecedentes personales y profesionales del peticionante”³³.

Los funcionarios de las fuerzas de seguridad en actividad tienen mayor facilidad para acceder al otorgamiento de una Credencial de Legítimo Usuario³⁴ (CLU), la tenencia y la portación de armas de fuego que el resto de los civiles. Resulta relevante aquí distinguir entre tenencia y portación: cualquier legítimo usuario posee la tenencia, es decir, está habilitado a mantener el arma en su poder, transportarla descargada y separada de sus municiones y usarla con fines lícitos (caza, tiro deportivo, etc.) Los funcionarios, además, cuentan con la portación que consiste en disponer, en un lugar público o de acceso público, de un arma de fuego cargada, en condiciones de uso inmediato.

Para acceder a la CLU sólo deberán presentar ante el RENAR el formulario correspondiente, una intervención de la jefatura del organismo al que pertenecen³⁵, una fotocopia certificada del último recibo de haberes, acreditar identidad y domicilio real y estado de salud psíquica y física. A diferencia de

los civiles no será necesario denunciar el domicilio de guarda de las armas. Tampoco deberán acreditar medios de vida lícitos, inexistencia de antecedentes penales ni idoneidad en el manejo de armas de fuego. En el caso de la tenencia y la portación se debe presentar los formularios correspondientes ante el RENAR con la intervención de la jefatura a la que pertenecen certificando su jerarquía y situación de revista. Los civiles podrán aspirar a la tenencia de armas presentando los mismos formularios que se les solicitan a los funcionarios de las fuerzas de seguridad. Sin embargo no se les otorgará la portación de armamentos, que es exclusiva para el personal de las fuerzas.

La posibilidad de portar un arma es una característica distintiva de las fuerzas de seguridad (públicas o privadas) que no comparten con el resto de la población, salvo en casos excepcionales. El permiso para la portación de armas de fuego se otorga, fundamentalmente, a las fuerzas policiales y armadas. En 2010 según datos suministrados por el Senado de la Nación

“De un total de 227 515 personas habilitadas para portar armas, 121 263 pertenecen a las Fuerzas Policiales y 74 393 forman parte de las Fuerzas Armadas” (Spinelli, 2011:91).

Es decir, que del total de legítimos usuarios con autorización de portación, el 86 % pertenece a fuerzas policiales y armadas.

Algunos funcionarios argumentan que la decisión de comprar otro armamento además del provisto otorga mayor seguridad en una

32. De acuerdo con el decreto N° 395/75 los miembros de la Policía Federal pueden tramitar la Credencial de Legítimo Usuario (CLU), la tenencia y la portación de armas más allá de la provista por la institución ante el RENAR.

33. Decreto 395/75. Art. 53. Inc. 3.

34. Personas físicas o jurídicas que luego de cumplir

las exigencias legales y reglamentarias establecidas, se encuentran autorizadas para acceder, conforme a sus categorías, a los diferentes actos que la normativa vigente prevé para las armas de fuego (tenencia, transporte, uso, portación, fabricación, comercialización en sus diferentes modalidades, etcétera).

35. Decreto 395/75. Art. 53. Inc. 3.

situación de enfrentamiento armado. Como nos explica Jorge, un suboficial que realiza tareas de mecánico en una dependencia policial:

“Tengo la idea de comprarme otra arma además de la provista para mayor seguridad. Siempre es bueno tener una segunda arma. Si te llega a pasar algo con el arma en un enfrentamiento tener un arma de apoyo te puede llegar a salvar la vida”.

Tener un arma propia adicional a la reglamentaria no sólo es una garantía de mayor seguridad para los funcionarios ante cualquier falla o inconveniente del armamento provisto es, además, la única forma posible de acceder a una la Tarjeta de Control de Munición otorgada por el Registro Nacional de Armas, entidad encargada de habilitar y fijar los límites para su compra. Es decir, si los funcionarios quieren realizar algún entrenamiento de tiro por fuera de los que estipula la institución³⁶, de la única forma que podrán

acceder a las municiones que necesitan para hacerlo es si poseen un arma propia.

Asimismo, el hecho de tener otra arma otorga un reaseguro para los policías ya que pueden dejar el armamento reglamentario en su casa y evitarse los inconvenientes, trámites administrativos e incluso sanciones³⁷ que significaría el robo o pérdida de la misma. De acuerdo con Fernando, un suboficial que ha estado destinado a diversas comisarías en los 5 años que lleva en la institución:

“El policía que tiene un arma adicional va a dejar la reglamentaria en la casa. Cualquier cosa que pase, si la pierde o se la roban, se ahorra el papeleo”.

Así el funcionario logra desligarse de la responsabilidad que implica cargar un arma institucional y de tener que responder ante la PFA por cualquier suceso que involucre este armamento.

Portación obligatoria solo en servicio ordinario o adicional

Otra reglamentación del artículo 69 del R.G.P.F.A. N° 8 fue la realizada en junio de 1999 a través de la ODI N° 115. En ese entonces la Policía Federal estableció que la portación de armas es obligatoria durante la prestación de servicios ordinarios o adicionales y voluntaria de no encontrarse en esta situación (franco de servicio o de licencia). Esta medida se tomó en función de un expediente originado por la Delegación Ushuaia cuyos funcionarios debían transitar por territorio chileno para trasladarse

desde o hacia Tierra del Fuego. Para facilitar la circulación entre ambos países de los miembros de la institución se toma esta resolución. Se esgrimen, además, otros argumentos en favor de la modificación reglamentaria. En primer lugar, la institución consideró que el hecho de que la policía como representante de la fuerza pública pueda “esgrimir ostensiblemente sus armas para asegurar la defensa oportuna de las personas o derechos de terceros o los propios”³⁸ constituye un derecho pero no una obligación. Luego, se

36. Todos los años se publica a través de una Orden del Día Interna el “Plan Anual de Tiro” que estipula las instancias mediante las cuales los miembros de la PFA revalidarán su condición de tiradores. Actualmente son seis. Todos los funcionarios deben presentarse en alguno de los polígonos habilitados para una instrucción teórico-práctica cuatro veces al año con su arma reglamentaria y su libreta de tiro.

Los funcionarios deberán, además, asistir a una práctica de tiro con arma larga y otra en el polígono virtual anuales.

37. El Decreto Reglamentario de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina considera “falta grave” “la pérdida o sustracción del armamento” (Decreto 1866/1983. Título V. Cap. II. Art. 535. Inc. o).

38. Decreto-Ley 333/1958. Título I. Cap. II. Art. 8.

considera que el contexto en el que se dictó esta reglamentación se encuentra “social, política y jurídicamente”³⁹ agotado y por eso se procede a su actualización.

Resulta, en este punto, relevante reponer el contexto de surgimiento del corpus legal policial. En primer lugar, el R.G.P.F.A. N° 8 se creó en 1977 durante el golpe de estado del conjunto de las Fuerzas Armadas denominado “Proceso de Reorganización Nacional” que tuvo lugar entre 1976 y 1983. La Ley Orgánica fue sancionada durante el gobierno dictatorial del presidente Aramburu bajo la denominada “Revolución Libertadora”. Más específicamente en marzo de 1958 faltando sólo dos meses para la asunción de la presidencia por Frondizi y el regreso de la democracia. El decreto que reglamenta esta ley fue aprobado en julio de ese mismo año, ya bajo el mandato constitucional. La Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina y el Decreto Reglamentario de la Ley para el Personal de la Policía Federal también fueron dictados durante el “Proceso”. Mientras que la ley fue sancionada en el año 1979 por el General Jorge Rafael Videla, el mencionado decreto lleva la firma del general Reynaldo Bignone y data de fines de julio de 1983. Poco tiempo después (el 10 de diciembre de ese mismo año) asumiría el gobierno democrático constitucional de Alfonsín⁴⁰.

El contexto del surgimiento de esta ODI N° 115, junio de 1999, también vale la pena ser analizado. En agosto de 1999, dos meses después de la aparición de esta normativa, el entonces ministro del interior Carlos Corach propuso una reforma legal para que los miembros de la Policía Federal pudieran utilizar su arma sin identificarse previamente ya que esta obligación daba, en palabras del funcionario, “una enorme ventaja a los delincuentes”⁴¹. El hecho puntual que parece haber desencadenado la propuesta de reforma fue la muerte de un suboficial de la Policía Federal que estaba franco de servicio y fue asesinado por personas que ingresaron a la cantina donde se encontraba comiendo con su familia. Se trataba de la cuarta baja policial en un término de ocho días. De todos modos, la propuesta del ministro no implicaba novedad alguna porque que los funcionarios policiales ya contaban con la posibilidad de no identificarse antes de usar sus armas de fuego. De hecho, así lo establecía la Superintendencia de Personal e Instrucción de la PFA a través de los “Principios básicos sobre el empleo de las armas de fuego” publicados en la ODI N° 109 de 1997. En el artículo tercero de los “Principios” se indicaba que los funcionarios deberán “identificarse como policía y advertir su intención de emplear el arma de fuego antes de hacer uso de la misma”; pero inmediatamente agregaba que

39. O.D.I. N° 115. 16–6–99.

40. El ILSSED (Instituto Latinoamericano de Seguridad y Desarrollo) en su boletín N° 5 de octubre de 2008 realiza una crítica a la “anacronía del marco normativo” y destaca que la Ley Orgánica de la PFA “no sólo se trata de una norma que data de mediados del siglo pasado, sino que la misma fue decretada por un gobierno de facto”. Allí se agrega también que el “autoritarismo característico de épocas ya superadas (...) atraviesa por completo el marco normativo”. Por último, un elemento que según el análisis de esta institución surge del análisis de la normativa policial es la sustentación de un modelo

policial “militarizado” a través de la incorporación de criterios propios de instituciones encargadas de velar, no por la seguridad interior, sino por la defensa nacional. Consideramos con Mariana Galvani que “la militarización de la policía se destaca como una característica que recorre los distintos períodos, desde sus desdibujados inicios hasta su reglamentación” (Galvani, 2007, 41) por lo que las características generales de la legislación tendrían más que ver con la institución que las elaboró que con la época en la que fueron reglamentadas.

41. “Disparar primero y avisar después”, *Página 12* 3–8–1999.

“siempre y cuando esto fuera factible y no pusiera en peligro la integridad física de la víctima o de un tercero ajeno al hecho, del propio personal policial o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso”⁴².

Esta reglamentación interna se encontraba en completa concordancia con lo establecido por la reglamentación internacional promulgada por las Naciones Unidas denominada “Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley”⁴³ que la Argentina había adoptado⁴⁴. Esta legislación internacional establecía en su artículo 10 que los policías

“se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear las armas de fuego (...) salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte daños graves a otras personas o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso”⁴⁵.

Lo que nos demuestra la aparición de estos debates en la escena pública es que tanto la habilitación a los funcionarios para no llevar su arma estando franco de servicio o de licen-

cia (ODI N° 115) como el recordatorio de que esta puede ser utilizada sin identificarse previamente (ODI N° 109) surgen de una preocupación coyuntural producto de que la institución percibe un aumento de la cantidad de funcionarios muertos, sobre todo estando estos fuera de servicio⁴⁶. Lo que motiva esta modificación en la normativa parece ser una coyuntura particular, varios casos de funcionarios muertos en un lapso corto de tiempo, para determinar que la portación de las armas sea solo obligatoria en caso de que los funcionarios se encuentren realizando servicio ordinario o adicional. Las razones que se esgrimen formalmente para esta modificación por parte de la institución son, sin embargo, la anacronía de la legislación policial y una cuestión regional particular de la Delegación Ushuaia y los inconvenientes que causaba la obligatoriedad de portar las armas constantemente para el tránsito de los funcionarios de la zona. De todos modos, independientemente de los motivos que se dan desde la institución, como veremos en el próximo apartado, existe un criterio común entre los miembros de la PFA que, sin estar formalizado en ninguna ley, determina que estos continúen portando su arma aun estando fuera de servicio.

Portación opcional franco de servicio o de licencia: sus efectos en la legislación policial

La reglamentación del artículo 69 del R.G.P.F.A. N° 8 a través de la ODI N° 115 posee efectos tanto en el régimen disciplinario de la institución como en el Estado Policial, una figura de central importancia conte-

nida en la legislación. Analicemos entonces ambas cuestiones para comprenderlas.

Comencemos por los efectos de esta disposición en el régimen disciplinario. La opción de no portar el armamento en el caso

42. O.D.I. N° 109. 20–6–97.

43. Cf. Nota 10.

44. Constitución Nacional. Art. 75. Inc. 22.

45. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones especiales. Art. 10.

46. De hecho, según un informe del CELS “en los últimos quince años más del 80 % de los efectivos federales muertos en hechos de violencia estaba fuera de servicio al momento de su fallecimiento” (2011, 116).

de que el funcionario se encuentre franco de servicio o de licencia no lo exige del cumplimiento de la reglamentación respectiva a su uso. El decreto que rige el accionar policial incluye un capítulo destinado al régimen disciplinario⁴⁷. Allí se determinan como “faltas graves” en relación con el armamento: “La pérdida o sustracción del armamento”⁴⁸, “El manipuleo indebido del arma o el disparo injustificado, negligente o imprudente de la misma”⁴⁹, “El préstamo a personas ajenas a la Institución de la credencial, medalla o chapa de pecho, piezas del uniforme, armamento o equipo propiedad de la misma”⁵⁰ y, por último, “El uso indebido del uniforme, armamento, credencial, medalla o chapa de pecho”⁵¹. En ningún caso encontramos mayores precisiones sobre qué se entiende por “manipuleo indebido”, “disparo injustificado, negligente o imprudente” o en qué consistiría un “uso indebido” del armamento. En este sentido la reglamentación de nuestro país no difiere mucho de la de otras latitudes. En un análisis comparativo de carácter internacional que abarca estudios empíricos en Brasil, Canadá, Reino Unido, Venezuela y Trinidad y Tobago Christopher Birkbeck y Luis Gerardo Gabaldón encuentran que respecto de la normativa sobre el uso de la fuerza “una primera semejanza (...) es el grado bastante general en el que se regula” (2003:24). Sin embargo, con los autores podemos admitir

“que la generalidad de las reglas sobre el empleo de la fuerza es, de alguna manera, inevitable, dado que es difícil prever todas las situaciones de interacción entre policías y ciudadanos en la vida cotidiana” (2002, 50).

Durante mi asistencia al “Ateneo” organizado por el Ministerio en 2011 tuve la oportunidad de asistir a un rico debate. Como decíamos anteriormente, la intención era discutir la legislación, regulaciones y criterios de las diversas fuerzas acerca del uso de armas. Sin embargo, pudimos observar que el Ministerio buscó aprovechar la circunstancia para evaluar la forma de proceder en enfrentamientos armados de las diversas fuerzas bajo su órbita, como parte del proceso más general de retomar el gobierno político de dichas instituciones. Durante el evento pudimos comprender los argumentos principales que se esgrimen desde la PFA para explicar el porqué de la imposibilidad de regular con precisión el uso de la fuerza, y en particular el de las armas de fuego, por parte de los funcionarios de la institución. El motivo que se enuncia más comúnmente para explicar este accionar es que en el trabajo policial cada situación es diferente. Como lo expresan los propios protagonistas: “En el momento que el agente entra al patrullero todo es improvisación” (Expresión de un alto funcionario de la PFA en el “Ateneo sobre el uso de armas de fuego y protección de integrantes de las policías y fuerzas de seguridad” organizado por el Ministerio de Seguridad el 26 de septiembre y 4 de octubre de 2011) Otro elemento al que se hace referencia es que los policías son seres humanos y, por lo tanto, personas comunes cuyas conductas no son susceptibles de automatizar o protocolizar. Sujetos que responderán de manera diferente según la situación a la que se enfrenten. Otra vez, las palabras de los funcionarios son más que claras al respecto: “Es complejo estandarizar protocolos cuando las que están interac-

47. Decreto 1866/1983. Título V.

48. Decreto 1866/1983. Título V. Cap. II. Art. 535 Inc. o.

49. Decreto 1866/1983. Título V. Cap. II. Art. 535. Inc. q.

50. Decreto 1866/1983. Título V. Cap. II. Art. 535. Inc. r.

51. Decreto 1866/1983. Título V. Cap. II. Art. 535. Inc. t.

tuando son personas, no máquinas” (Expresión de un alto funcionario de la PFA en el “Ateneo sobre el uso de armas de fuego y protección de integrantes de las policías y fuerzas de seguridad” organizado por el Ministerio de Seguridad el 26 de septiembre y 4 de octubre de 2011).

En nuestro paso por el “Ateneo” pudimos observar entonces que existía un capital (Bourdieu, 1980) en disputa. Un conflicto entre el Ministerio y, en particular, los miembros de la PFA por definir como debe regularse el uso de la fuerza y las armas. Observamos en las autoridades operativas y escolares de la PFA presentes una gran reticencia, que no fue tal entre los miembros de las otras instituciones, ante la voluntad del Ministerio de aunar criterios con las diversas fuerzas de seguridad para establecer protocolos que reglamenten de la forma más precisa posible el accionar de sus miembros. Consideramos que esta resistencia puede deberse a que los miembros de la institución consideran que existe una gran distancia entre los conocimientos teóricos que se imparten en las escuelas y la práctica laboral (Bayley; Bittner, 1984; Paoline; Terrill, 2007) Muchos autores consideran que los funcionarios reciben escasa instrucción y formación profesional lo que hace que en su mayor parte esta tenga lugar cuando los oficiales y suboficiales ya se encuentran en actividad, en el trabajo cotidiano (Tiscornia, 1998, 134; CELS–HRW, 1998, 39; Galvani, 2007, 78).

Otro elemento que consideramos importante abordar son los efectos de esta modificación reglamentaria sobre el Estado Policial. Si bien los funcionarios deben continuar respetando el régimen disciplinario el hecho de poder elegir no portar el arma cuando se encuentren franco de servicio o de licencia les otorgó ciertas libertades flexibilizando el “estado policial” impuesto tanto por la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina⁵² como el Decreto Reglamentario de dicha Ley⁵³. Se trata de la

“situación jurídica resultante del conjunto de deberes, obligaciones y derechos que las leyes, decretos y reglamentos establecen para el personal en actividad o retiro”⁵⁴

que antes de lo reglamentado por la ODI N° 115 exigía que los policías portaran su armamento las 24 horas del día los 365 días del año. Este estado solo se pierde por fallecimiento o baja⁵⁵. Incluso en situación de retiro el personal se “hallará sujeto a las obligaciones, deberes y derechos que fija la ley para el personal de la Policía Federal Argentina”⁵⁶. Entre los derechos de estos funcionarios que ya no prestan servicio a la institución está el de:

“Portar armas de fuego, de la institución o particulares, de uso civil o de guerra, en todo el territorio de la Nación, previa denuncia acorde con las disposiciones contenidas en la Ley 20429⁵⁷, sin otra autorización y con la exclusiva finalidad de su segu-

52. Ley 21965. Título I. Estado Policial. Capítulo I. Alcance.

53. Decreto 1866/1983. Título I. Estado Policial. Capítulo I. Alcance.

54. Ley 21965. Título I. Cap. I. Art 3.

55. La baja, que implica la pérdida del estado policial, se produce por las siguientes causas: A) Para el personal en actividad o en retiro, por solicitud del interesado. B) Para el personal del cuadro permanente que, teniendo menos de diez años de servicios simples y que no le corresponde

haber de retiro de acuerdo a las disposiciones de esta ley, sea eliminado a su solicitud u obligatoriamente. C) Por cesantía. D) Por exoneración. E) Por pérdida o suspensión de los derechos inherentes a la ciudadanía argentina, cualquiera sea la cantidad de años de servicio del causante (Ley 21965. Título I. Cap. IV. Art. 19).

56. Decreto 1866/1983. Título III. Cap. I. Art. 436.

57. De acuerdo con el decreto 395/1975 los miembros retirados de la Policía Federal pueden tramitar la Credencial de Legítimo Usuario (CLU), la tenencia y la

*idad personal y la de defender la vida, libertad y propiedad de las personas*⁵⁸.

Los Oficiales Superiores retirados están autorizados a conservar en su poder el arma asignada mediante la intervención de la División Retiros y Jubilaciones. En todos los demás casos, cuando el policía cese de estar en actividad⁵⁹ deberá reintegrar el arma, los cargadores y las municiones asignadas a la institución. En caso de fallecimiento,

*“la dependencia donde prestaba servicios el extinto será responsable de gestionar la restitución de dichos elementos y su reintegro de la forma establecida”*⁶⁰.

Con respecto a las limitaciones y extensiones de los derechos del personal retirado en la legislación se determina que en “actividades comerciales, políticas o manifestaciones públicas de cualquier índole”⁶¹ no puede utilizar el arma. Esta política institucional se ha extendido al personal que se encuentra en actividad a través de una serie de ODI⁶². Se trató de una política por parte del gobierno de Néstor Kirchner, que luego fue continuada por su sucesora y esposa Cristina Fernández de Kirchner, de buscar regular el accionar policial en contextos de manifestaciones públicas.

El Estado Policial determina que los miembros de la institución conciban su trabajo como de tiempo completo, aunque este haya sido flexibilizado en la legislación. Un elemento de la normativa que contribuye a generar esta sensación en los funcionarios policiales de su labor como algo permanente es, sin dudas, esta obligación que se les impone de resguardar el “orden público”, las “buenas costumbres” y la “moralidad”. De acuerdo la Ley Orgánica los miembros de la PFA deben “velar por el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, garantizando la tranquilidad de la población”⁶³. Aun más, para el Decreto Reglamentario de dicha ley la función de la institución en el territorio de la Capital de la Nación es “velar por la moralidad pública, como asimismo por la buenas costumbres en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público”⁶⁴. Esto determina que los policías conciban su trabajo como una actividad permanente ya que no se puede ser guardián de las costumbres ajenas si no se empieza por las propias. Como lo explica el comisario Horacio González Figoli en su *Manual de Instrucción para el Personal Subalterno de la Policía Federal Argentina*:

“El agente de policía ha de mantener en todos sus actos, una norma invariable de conducta que

portación de armas ante el RENAR. Para la CLU deberán presentar ante el RENAR el formulario correspondiente, una intervención de la jefatura del organismo al que pertenezca el solicitante, una fotocopia certificada del último recibo de haberes, acreditar identidad y domicilio real, estado de salud psíquica y física, el domicilio de guarda de armas y un certificado de antecedentes judiciales. En el caso de la tenencia se debe presentar los formularios correspondientes ante el RENAR con la intervención de la jefatura a la que pertenezca el solicitante certificando la jerarquía y situación de revista del peticionante y prestando la conformidad prevista en el Art.53 inciso 3 del citado decreto. La solicitud de portación también se realiza mediante la presentación de los formularios conforme se

realizo con la tenencia pero se debe añadir un certificado de inexistencia de antecedentes judiciales y la acreditación del estado de salud psíquica y física.

58. Decreto 1866/1983. Título III. Cap. I. Art. 436. Inc. b.

59. Por los siguientes motivos: Retiro Voluntario u Obligatorio, Baja, Cesantía, Exoneración, Disponibilidad y Servicio Pasivo.

60. R.G.P.F.A. N° 8. Art. 70.

61. Ley 21965. Título I. Cap. II. Art. 11. Inciso g.

62. O.D.I. N°231 del 17-12-2003, O.D.I. N° 126 del 15-7/2004, O.D.I. N° 163 del 7-9-2004, O.D.I. N° 184 del 2-10-2006 y O.D.I. N° 237 del 17-12-2010.

63. Decreto-Ley N° 333/58. Título I. Cap. II. Art. 4. Inc. 1.

64. Decreto 6580/58. Título IV. Cap. II. Art. 133.

lo haga invulnerable a la crítica. (...) Ha de ser pues, el agente de policía, honrado y de buenas costumbres, y observará estrictamente los principios de moral exigibles por la convivencia social” (González Figoli, 1962, 36)

Por otro lado, para Figoli, la labor policial tiene un carácter permanente porque es necesario que el funcionario mantenga una conducta moralmente intachable más allá de su horario laboral, en todo momento:

“Las obligaciones para el policía exceden los límites del horario de labor diaria; a ellas se debe a un franco de servicio, en la calle, y aun en su vida privada” (González Figoli, 1962, 34)

Aunque se trata de un manual escrito en 1962 entendemos que puede ser de utilidad para comprender los valores, ideas y criterios de los que se compone el orden institucional que configura la PFA ya que la obligación de cumplir las funciones de policía más allá del horario de servicio están presentes aun hoy no solo en la legislación sino también en el “Manual del Cadete” que se le otorga a los aspirantes en la Escuela de Oficiales donde se reseñan todas las pautas de convivencia escolares. Así, en el artículo 139 se puede leer:

“El comportamiento del Cadete en la calle, cuando vista uniforme o ropas de civil debe ser en todo momento ejemplar. Su condición depara un compromiso, tomando conciencia que sus actitudes cotidianas son evaluadas por el resto de la sociedad como de ‘UN POLICÍA FEDERAL’ y no en función individual, demostrando en todo su accionar inmejorables actitudes de urbanidad, respeto por las normas y altas dotes de civilidad” (el destacado corresponde al original).

En el “Manual” se insiste entonces con aquello que planteaba González Figoli sobre la necesidad de mantener un comportamiento “adecuado” más allá del horario de servicio y se ofrece además una explicación de por qué sería necesario hacerlo y es que el funcionario representa en todo momento, y aun siendo un cadete en formación y estando de civil, a la institución. Por lo tanto, esta concepción que tienen acerca de su trabajo determina que los funcionarios porten su arma continuamente aunque no se encuentren obligados a hacerlo. El arma es un elemento fundamental del “ser policía” y, si se trata de una labor permanente, deben portarla siempre. La mayoría de los policías circulan armados en su vida cotidiana tal como lo indican los altos niveles de participación de funcionarios de franco en hechos de violencia (Zaffaroni (ed.), 1993; Tiscornia, Palmieri, Abregú, 1998; Tiscornia, Oliveira, 1998, 166; Tiscornia, 1998, 141; CELS–HRW, 1998, 12). Según un informe del CELS “los particulares muertos por policías federales fuera de servicio en los últimos 10 años alcanzan el 61 % de los casos”⁶⁵.

En nuestro trabajo de campo encontramos diversas explicaciones que esgrimen los funcionarios para continuar portando sus armas estando fuera de servicio. Las más reiteradas son: en primer término por costumbre; en segundo lugar por seguridad (propia del funcionario o para resguardar a sus familiares y amigos); y, por último, para poder actuar si observa algún ilícito aun estando de franco. Repasemos uno a uno los argumentos explayándonos un poco más en cada uno de ellos para comprenderlos.

Abordaremos en primera instancia el de la costumbre. Muchos funcionarios nos comentaban en las entrevistas que a medida que

65. [http://www.cels.org.ar/documentos/CELSViolencia policial.pdf](http://www.cels.org.ar/documentos/CELSViolencia%20policial.pdf)

iban adquiriendo más años de experiencia en la institución se iban acostumbrando y naturalizando como parte de la rutina diaria el hecho de portar un arma; razón por la cual les resultaba extraño salir de casa sin ella y la seguían llevando aun estando fuera de servicio. Como nos relataba Guillermo, un suboficial con 16 años dentro de la PFA que comenzó siendo agente de tránsito y luego paso a realizar tareas administrativas en comisaría: “Cuando entre a policía tenía la obligación de llevar el arma franco de servicio. Ahora no es obligatorio pero ya me acostumbre. Es como agarrar la billetera, la llave y los documentos”. Es lógico que aquellos funcionarios con un poco más de antigüedad en la institución que vivieron la época en la que era obligatorio portar el arma constantemente se hayan habituado a incluirla entre las pertenencias que llevan consigo a diario. De todos modos resulta llamativa la comparación realizada por este funcionario de un elemento poco convencional como un arma, al que como veíamos la población civil no accede tan fácilmente, con elementos de uso cotidiano.

Detengámonos en el segundo argumento que habíamos planteado, el de la seguridad⁶⁶. Darío, un suboficial de la PFA con una trayectoria de 12 años, nos comentaba en una entrevista:

“Hoy por hoy con la inseguridad que hay estoy agradecido de tener un arma en la cintura. Creo que no podría vivir sin el arma, me siento re seguro”.

Algunos funcionarios consideran entonces que el hecho de poder portar un arma les otorga seguridad y por lo tanto la llevan consigo permanentemente. Hay otros que consideran que ciertas situaciones ameri-

tan puntualmente tener el arma consigo. En particular cuando deben transitar por ciertos lugares que perciben como inseguros o realizar ciertas tareas en las que podrían llegar a necesitar estar armados. Como nos explica Gonzalo, un suboficial con 10 años de experiencia que se desempeña en el área de Planificación de Servicios y Reuniones Públicas:

“Lo de llevar el arma fuera de servicio depende de cada uno. De lo que vayas a hacer y por donde te vayas a mover. Si lo tengo que acompañar a mi padre al banco la voy a llevar seguro”.

Pasemos al tercer y último argumento, al que apelan aquellos miembros de la institución que consideran que no portar el arma continuamente les impediría actuar ante una situación de su competencia. Esta idea es esbozada con claridad por Danilo, quien afirma:

“Generalmente el policía está armado. No es obligatorio pero son muy pocos casos en los que no se lleva el arma fuera de servicio. Si estás armado tenés que actuar, sino sos como un civil más”.

Un primer elemento que surge a raíz de estas expresiones es que los policías significan el arma como única variable de intervención posible. Es decir, actuar e intervenir como policía implica la utilización del arma. Frente al amplio abanico de posibles respuestas que los funcionarios pueden ofrecer ante una situación de su competencia (dar aviso al Comando Radioeléctrico y pedir refuerzos, utilizar la comunicación verbal para disuadir, recabar información sobre el ilícito del que toman conocimiento para colaborar en la investigación luego, etc.) la primera opción que se les aparece es la del uso de

66. La de los funcionarios es una concepción de la seguridad basada en el miedo al delito. En ese sentido, la visión de los policías es cercana a la del mundo civil.

Incluso las características o rasgos generales de aquellos a quienes se estigmatiza y se concibe como a un “otro” que será catalogado de “delincuente” son similares.

su poder de fuego. Siendo esta la alternativa que mayores implicancias posee ya que sus consecuencias son irreversibles.

Otro elemento que se deja entrever en los comentarios de nuestros entrevistados es que, sin dudas, la facultad otorgada por el Estado de portar un arma en condiciones de uso inmediato es algo que distingue a los funcionarios de la PFA respecto del resto de los civiles. Los funcionarios de la PFA consideran, además, su entrega para con su profesión como única y este sería otro elemento que los diferencia del mundo civil. En una situación de emergencia, se suspenderá el franco para acudir al deber. El altruismo y el desinterés con el que los funcionarios cumplen su labor son elementos que les otorgarían una superioridad moral respecto del resto de la sociedad. Los miembros de la PFA consideran que poseen una integridad ética superior a la de los civiles porque ya desde el período de formación

han debido adaptarse a un régimen de disciplina regido por una serie de normas de convivencia mediante el cual se les ha inculcado todo un conjunto de valores, representaciones y prácticas. Quizás sea esta superioridad moral la que permitió que en el imaginario de la institución, que luego se plasmó en su legislación, su función sea la de resguardar el “orden público”, las “buenas costumbres” y la “moralidad”. Es decir, si los funcionarios son ejemplo de una conducta moralmente intachable dentro y fuera de su horario de servicio podrán ser también los encargados de asegurarse que el resto de la sociedad civil actúe de igual modo. Esta sería una muestra de que la relación entre la normativa y las prácticas policiales no es unilateral. Es decir, no solo la normativa puede determinar ciertas prácticas en los funcionarios sino que ciertas normativas pueden ser la cristalización de determinados sentidos prácticos institucionales.

La ley nacional de armas y su decreto reglamentario

Nuestro país sancionó en 1973 la Ley Nacional de Armas y Explosivos y creó RENAR como organismo encargado de registrar, fiscalizar y controlar toda actividad vinculada con armas de fuego, pólvoras, explosivos y afines y otros materiales y a sus usuarios, dentro del territorio nacional. Dos años más tarde, en 1975, luego el decreto que reglamentaba dicha ley y que define arma de fuego como “la que utiliza la energía de los gases producidos por la deflagración de pólvoras para lanzar un proyectil a distancia”⁶⁷. La Ley Nacional de Armas y Explosivos clasifica el armamento en las siguientes

categorías: de uso exclusivo para instituciones armadas, de uso para la fuerza pública, de uso prohibido, de usos especiales y de uso civil condicional. Aquellas que se encuentran comprendidas en las dos primeras categorías son las que los miembros de la Policía Federal utilizan⁶⁸.

El RENAR regula a los legítimos usuarios de arma de fuego, es decir, a las personas físicas o jurídicas que luego de cumplir las exigencias legales y reglamentarias establecidas, se encuentran autorizadas para acceder, conforme a sus categorías, a los diferentes actos que la normativa vigente prevé para

67. Decreto 395/1975 – Reglamentación la Ley 20429. Cap. I. Sección II. Art. 3. Inc. 1.

68. No portátiles, portátiles automáticas, de lanzamiento, semiautomáticas alimentadas con cargadores de quita y pon símil fusiles, carabinas o subametralladoras de asalto derivadas de armas de uso militar de calibre superior al

.22 LR, con excepción de las que expresamente determine el Ministerio de Defensa. Estas armas únicamente podrán ser poseídas y utilizadas por personal de las instituciones armadas de la Nación en actos de servicio (Ley 20429. Anexo I. Cap. I. Sección III. Art. 4).

las armas de fuego (tenencia, transporte, uso, portación, fabricación, comercialización en sus diferentes modalidades, etcétera).

Existen distintos tipos de legítimos usuarios de armas de fuego: individuales, colectivos, comerciales, coleccionistas, cinegéticos, entidades de tiro e instructores de tiro. Para destacar los dos más importantes y comprender sus diferencias digamos que los usuarios individuales son

“las personas físicas que obtienen, luego de cumplir con los requisitos legales, la credencial que los habilita a tener en su domicilio y transportar descargadas armas de su propiedad o de terceros debidamente registradas con fines lícitos (tiro deportivo, caza, etc.), sus municiones, chalecos antibalas, vehículos blindados para transporte de personas y otros materiales controlados”⁶⁹.

Derecho penal y civil

Como funcionarios públicos, los miembros de la Policía Federal deben ajustar su accionar al derecho civil y penal. En cuanto al primero se establece que

“la obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia, o por las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado”⁷².

El Código Civil establece entonces como regla que los daños causados por el funcionario se le imputan directamente al Estado.

69. http://www.renar.gov.ar/index_seccion.php?seccion=usuarios&m=1

70. Ídem.

71. http://www.renar.gov.ar/index_seccion.php?seccion=faq&m=4#

72. Código Civil. Libro II. Sección Segunda. Título IX. Art. 113.

Las fuerzas de seguridad, en cambio, serían un usuario colectivo, es decir,

“personas jurídicas, sean entidades públicas o empresas privadas, que están habilitadas a tener en su domicilio legal o en sus objetivos de seguridad, armas de fuego y chalecos antibala y emplear vehículos blindados para protección de personas o de valores, debidamente registrado”⁷⁰.

Respecto de los actos que la normativa vigente prevé para las armas de fuego debemos tener en cuenta que cualquier legítimo usuario individual posee la tenencia, es decir, está habilitado a mantener el arma en su poder, transportarla descargada y separada de sus municiones y usarla con fines lícitos. Como decíamos, los funcionarios cuentan, además, con la portación. Es decir, pueden disponer un arma de fuego cargada en condiciones de uso inmediato⁷¹.

Las consecuencias del obrar del funcionario se la atribuyen a la estructura estatal de la que forma parte.

El Código Penal, por su parte, establece penas de prisión, inhabilitación y multas a los funcionarios públicos que perturben el normal funcionamiento de la administración pública. También regula el abuso de autoridad y las violaciones a los deberes de funcionario público⁷³. Los delitos penales, ya sea por acción u omisión, son agravados por el hecho de que sus autores son funcionarios públicos sometidos a un mayor deber de fidelidad hacia el Estado que los simples particulares⁷⁴.

73. Código Penal. Cap. IV. Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos.

74. Ley 25816: Incorporación de los artículos 163 bis (Título 6, Cap. 1); 167 bis (Título 6, Cap. 2) e Inc. 9º al art. 80 (Título 1, Cap. 1) del Código Penal de la Nación.

Para cumplir con sus deberes de funcionario público los policías deben intervenir siempre ante la comisión un delito por más de que en ese momento se encuentren fuera de servicio y no lleven consigo su arma. Como nos explica Fernando:

“El hecho de poder optar de dejar el arma es contradictorio. Si alguien sabe que soy policía y no intervine en un hecho porque estaba sin el arma estando de civil se va a quejar. Estoy faltando a mis deberes como funcionario público. Es contradictorio en ese sentido. Vos la tenés que tener las 24 horas al arma”.

En caso de estar presentes cuando se está produciendo un ilícito los policías deben intervenir sin importar su condición de servicio. De lo contrario, pueden ser sancionados judicialmente. Como nos explicaba Pedro, un suboficial sargento que brindó 25 años de servicio y hace más de 10 años que se retiró:

“Si el juez que investiga un caso se entera de que había un policía presente cuando se cometió un delito y no hizo nada por detenerlo, lo puede procesar por incumplimiento de deberes de funcionario público. El policía no puede excusarse con que en ese momento se encontraba de franco o con que estaba con su familia”.

El proceso judicial por incumplimiento de los deberes de funcionario público suele acompañarse por un sumario administrativo interno. Ya desde la Reglamentación de la Ley para el Personal se considera una falta disciplinaria “la falta de celo, puntualidad y exactitud en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función, así como la negligencia o imprudencia en un acto de servicio”⁷⁵.

Los funcionarios, sin embargo, pueden argumentar que por inferioridad numérica o táctica les resultaba imposible actuar identificándose como policías sin poner en riesgo su vida. Por eso mismo la PFA instruye al policía para que cuando:

“entienda que no puede intervenir con razonable seguridad para su integridad física, la de las víctimas o la de terceros, porte o no armas, o que provocará un resigo mayor que del propio ilícito, limitara su desempeño a la obtención de elementos que permitan la posterior identificación de los autores”⁷⁶.

Desde la legislación se ampara a los funcionarios para que estos cumplan su función de intervenir en todo momento conjurando el delito ya que el fallecimiento, lesiones o enfermedad que puedan suscitarse como consecuencia del ejercicio de la función policial serán consideradas “en y por acto de servicio” aunque “no estuviere cumpliendo servicios o actos relativos a sus funciones”⁷⁷.

Los funcionarios se encuentran amparados además por el derecho a la legítima defensa, es decir, están habilitados a responder a las agresiones de las que puedan llegar a ser objeto en el marco de la ley. Siempre y cuando medien las siguientes circunstancias los funcionarios no estarán sujetos a sanción penal por encontrarse obrando en defensa propia: “agresión ilegítima, necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla; y falta de provocación suficiente por parte del que se defiende”⁷⁸. Tanto el objetivo que se persigue como los medios empleados para conseguirlo deben ser legítimos. El uso de la fuerza es legítimo cuando se ciñe a la legislación nacional y a las reglamenta-

75. Reglamentación de la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina. Decreto 6580/58. Título V. Cap. II – Art. 537. Inc. a.

76. O.D.I.N°110. 20–6–01.

77. Decreto 1866/1983. Título V. Cap. XI. Art. 696. Inc. a.

78. Art. 34 Inc. 6 del Código Penal.

ciones policiales que, a su vez, deben respetar las normas internacionales de derechos humanos. La subsidiariedad, que juzga si es necesario o no llevar a cabo una acción de determinada manera, obliga a los agentes a adoptar el método menos invasivo y el que afecte en menor medida a los derechos del sospechoso. El Estado no debe causar mayores daños a los bienes o las personas que los que pretende proteger⁷⁹. Los funcionarios deben contemplar el principio de necesidad: “el uso de las armas exige siempre una causa suficiente, razonable y demostrable en juicio”⁸⁰.

Lo que los policías deben evitar, para encuadrar su accionar dentro de los límites de la legalidad, es el exceso en la legítima defensa, una reacción desmesurada ante un ataque. Pero establecer el límite de cuando se comienza a exceder lo que se considera como una defensa legítima no es sencillo. Así lo explica Bruno, un sargento con 14 años en la PFA que se desempeñó en la guardia de infantería y hoy realiza tareas administrativas en el área de judiciales de una comisaría y adicionales en la Superintendencia Federal de Transportes:

“El personal policial por miedo a no estar procesado a veces prefiere salir lastimado que repeler una agresión. Tenemos mucho miedo a quedar procesados, por eso a veces no actuamos”.

En el mismo sentido, en la escuela de suboficiales el instructor Pérez, docente del área teórica y del entrenamiento práctico de la materia Armas y Tiro nos comentaba:

“Este es un tema complejo, el agente no puede salir a la calle tirándole a todo lo que se le cruza pero tampoco por miedo a que se lo juzgue por quedar

fuera de la legítima defensa puede poner en riesgo su vida y no disparar”.

Como decíamos en la introducción a este trabajo por más de que la ley indique que sólo pueden utilizarse las armas en caso de “peligro serio e inminente de muerte o lesiones graves”⁸¹ lo que el *sentido práctico* indica es que se trata de una reglamentación imposible de cumplimentar en la práctica por el riesgo que implica para el funcionario aguardar a que la otra persona desenfunde su arma o muestre intenciones claras de atentar contra su vida.

Se trata de un equilibrio complejo, si se espera a que el oponente concrete su amenaza real para la integridad física del funcionario cabe la posibilidad de que por dilatar la defensa se esté arriesgando la vida. Máximo Sozzo ha destacado esta complejidad:

“El uso de la fuerza en sus diversas variantes y especialmente el uso de las armas de fuego por parte de los funcionarios policiales, es entonces uno de los momentos principales de la actividad policial. Y, al mismo tiempo, uno de los más complejos, pues en él se juega siempre la necesidad de ajustar el empleo de la fuerza en el caso concreto —en su caso, del arma de fuego— a los límites legales” (Sozzo et al., 2005:63–64).

Este planteo es coincidente con el de Egon Bittner (1990) quien postula la centralidad del uso de la fuerza en la definición del rol del policía. Sin embargo, tomando en cuenta los análisis de otros autores que discuten con la perspectiva bittneriana, como Brodeur y Monjardet, consideramos necesario destacar que si bien el uso de la fuerza es un elemento central del rol de la policía esta institución no es la única dentro del campo estatal con la capa-

79. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Especiales. Punto 5. Inc. a. 80. O.D.I.N° 35. 23–2–06.

81. O.D.I.N° 109. 20–6–97.

cidad de ejercerla y, además, cuenta con otros múltiples recursos para el cumplimiento de sus funciones (Brodeur, 2011; Monjardet, 2010).

Coincidimos con Sozzo en que el uso de la fuerza y las armas es uno de los elementos más difíciles de la labor policial y los funcionarios son conscientes de ello. Tienen presente la posibilidad que existe de que deban enfrentar un proceso judicial en caso de haber realizado un procedimiento que no se ajuste a los límites legales. Para citar nuevamente las palabras de Jorge:

“Son fracciones de segundos que en cuanto te equivocas puedes o matar a otra persona, o te matan a vos o matas al delincuente y la bala rebota y terminas matando a un inocente terminas preso o procesado. Es complicado”.

Según indica el Programa de Uso Racional de la Fuerza⁸² del Ministerio de Seguridad de la Nación ante un caso con uso de armas los funcionarios deberán informar al Ministerio y a las áreas de Asuntos Internos. La investigación sobre un hecho con uso de armas enton-

ces puede ir por dos vías: una interna, dentro de la institución, a través de un sumario, y la externa donde entra a jugar un papel el poder judicial. En caso de que se proceda a iniciar un sumario administrativo será la Superintendencia de Asuntos Internos, a través de la Dirección General de Investigaciones Internas y Judiciales, la encargada. Además, la orden de proceder a la instrucción de un sumario “emanará de una orden escrita de los superiores directos del policía a investigar”⁸³. Esto implica que no existe un organismo ajeno a la fuerza que lleve a cabo el control de la legalidad del accionar del personal policial a menos que del proceso sumarial se desprenda que se el funcionario ha cometido un delito en cuyo caso la Dirección General de Asuntos Jurídicos dará intervención al juez competente⁸⁴. La legislación internacional en la materia busca garantizar la rendición de cuentas con respecto al empleo de la fuerza y de armas de fuego a través de una “revisión eficaz e independiente siempre que se utilice un arma de fuego y en todos los casos de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia”⁸⁵.

Prescripciones y prohibiciones acerca del uso de las armas en la legislación internacional y su incorporación en nuestra legislación

Las reglas para el uso de la fuerza por la policía pueden asumir la forma de prescripciones y de prohibiciones.

“Las prescripciones indican cuando se puede usar la fuerza (...) Las prohibiciones, por otro lado indican cuando la fuerza no puede ser usada” (Birkbeck; Gabaldón, 2002, 50).

La Constitución Nacional Argentina adopta las convenciones y tratados sobre derechos humanos⁸⁶. En 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas establece un Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁸⁷ que nuestro país asimiló en su legislación. Argentina dispuso en el artículo 22 de la Ley 29059 de Seguridad Interior, que

82. Creado mediante la Resolución 1069/2012.

83. Decreto 1866/1983. Título V. Cap. IX. Art. 615.

84. Decreto 1.866/83. Título V. Cap. IX. Art. 643.

85. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Especiales. Punto 22.

86. Constitución Nacional. Art. 75. Inc. 22.

87. Cfr. nota 9.

“los cuerpos y fuerzas de seguridad que integran el sistema de seguridad interior (...) deberán incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas”⁸⁸.

Más tarde, como medida complementaria destinada a darle mayor operatividad a esta disposición en el ámbito de su competencia, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 637/2003 en el que se dispuso que, a partir del 1º de abril de 2005, no podrá ser promovido ningún efectivo de las fuerzas de seguridad del Estado que no haya asistido y aprobado el curso, seminario o jornada sobre el Código de Conducta. Por otra parte, en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebró en La Habana, Cuba, entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre de 1990 se dictaron los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley”⁸⁹.

Una de las prescripciones centrales que encontramos en la legislación internacional es que el arma sólo puede ser utilizada en situaciones extremas y una vez se hayan agotado todos los demás medios. El Código determina que la utilización de la fuerza letal es un instrumento de último recurso:

“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”⁹⁰.

Esta condición es reforzada sosteniendo que: “el uso de la fuerza (...) debe ser excepcional”⁹¹ y el “uso de armas de fuego se considera una medida extrema”⁹². En los Principios se vuelve sobre la necesidad de agotar todos los recursos antes de utilizar el poder de fuego: “los funcionarios (...) podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”⁹³. Además, se esgrime el criterio de la defensa de la vida para habilitar a los funcionarios a utilizar el armamento: “sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”⁹⁴.

Aparece allí entonces otra prescripción general acerca del uso de la fuerza letal que Gabaldón y Birkbeck también han podido identificar en los países que estudiaron, es decir, se justifica el uso de las armas “como un medio para defenderse, o para defender a una tercera persona de la agresión de otro” (Birkbeck; Gabaldón, 2003, 25). Dicha prescripción aparece no solo en el marco legal internacional sino también en los reglamentos de la PFA. Según la Ley Orgánica la causa principal que faculta a los miembros de esta fuerza para “esgrimir ostensiblemente sus armas” es “asegurar la defensa oportuna de las personas o derechos de terceros o los propios”⁹⁵. Además, la Ley para el Personal instiga a los funcionarios a “defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida o integridad personal”⁹⁶ e incluso

88. Ley de Seguridad Interior N° 24059. Art. 22. Ratificada por el Decreto Nacional 637/2003.

89. Cfr. nota 10.

90. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Art. 3.

91. Ídem.

92. Ídem.

93. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y

de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Generales. Punto 4.

94. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Especiales. Punto 9.

95. Decreto/Ley 333/1958. Título I. Cap. II. Art. 8

96. Ley 21965. Título I. Cap. II. Art. 8. Inc. d.

97. Ley 21965. Título I. Cap. II. Art. 9. Inc. a.

“mantener el orden público, preservar la seguridad pública, prevenir y reprimir toda infracción legal de su competencia, aun en forma coercitiva y con riesgo de vida”.⁹⁷ Este tipo de premisas son las que promueven una imagen de los funcionarios como héroes⁹⁸, que incluso serán recompensados⁹⁹ cuando “lleven a cabo actos de arrojo o de habilidad profesional, cuyas consecuencias sean de gran importancia moral o material”¹⁰⁰. Esa calidad de héroe —mártir se encuentra asociada al ser agente policial desde la normativa y la organización de la propia institución (Sozzo, 2002:234; Sozzo *et al.*, 2005:105). Consciente de que este tipo de recompensas puede impulsar a los funcionarios a exponerse a situaciones riesgosas por inferioridad táctica o numérica la institución se ve obligada a recordarle a sus miembros que “solicitar el apoyo adecuado no resulta una muestra de debilidad sino el criterioso ejercicio del sentido del deber”¹⁰¹.

Otro elemento más que encontramos dentro de las prescripciones es la necesidad de realizar un uso racional y gradual de la fuerza y las armas. En la normativa internacional encontramos entre las disposiciones generales de los Principios que:

“Los gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo

*más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego”*¹⁰².

En nuestra legislación, el decreto reglamentario de la Ley Orgánica se dispone que

*“los funcionarios de la Policía Federal deben hacer uso de la fuerza cada vez que sea necesaria para mantener el orden, garantizar la seguridad, impedir la perpetración del delito y en todo acto de legítimo ejercicio”*¹⁰³.

Pero también impone una limitación al uso de la fuerza pública determinando que

“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”.¹⁰⁴

Entonces, si bien la Policía Federal puede accionar armas de fuego debe graduar el empleo de la fuerza. El Código Procesal Penal de la Nación que regula las funciones, atribuciones y sanciones que corresponden a los funcionarios de policía y otras fuerzas de seguridad¹⁰⁵ expresa que los funcionarios deben “usar la fuerza pública en la medida

98. “Cuando las posibilidades de daño físico o muerte son abrumadoras o existe la certeza de padecerlas, se han superado los límites del riesgo para ingresar en la esfera del sacrificio. A diferencia del riesgo, el sacrificio personal no es ni legal ni moralmente exigible al policía. Esa falta de exigibilidad del sacrificio es precisamente el fundamento ético del reconocimiento a los actos de heroísmo. Los actos de heroísmo deben ser producto de la libre convicción del policía ante situaciones que no admiten otra alternativa y no de su propia torpeza o impericia en la aplicación de técnicas y tácticas policiales” (O.D.I N° 35. 26–2–06) Analizaremos más en profundidad esta división que se realiza por parte de la institución entre riesgo y sacrificio en el próximo capítulo.

99. Las recompensas serán gradualmente: recomendación en la Orden del Día, publicación en la orden del día,

recomendación en el legajo personal y constancia en el legajo personal (Decreto 1866/83. Título II. Cap. X. Art. 268).

100. Decreto 1866/83. Título II. Cap. X. Art. 267.

101. O.D.I N° 35. 23–2–06.

102. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Generales. Punto 2.

103. Decreto 6580/58. Título II. Cap. VI. Art. 97.

104. Decreto 6580/58. Título II. Cap. VI. Art. 98.

105. Ley 23984. Código Procesal de la Nación. Capítulo II: Actos de la policía judicial y de las fuerzas de seguridad. Arts. 183–187.

106. Ley 23984. Código Procesal de la Nación. Capítulo II: Actos de la policía judicial y de las fuerzas de seguridad. Art. 184. Inc. 9.

de la necesidad¹⁰⁶. Se propone entonces fijar un criterio escalonado de menor a mayor del uso de la fuerza:

“Ante una situación directa, cuerpo a cuerpo, no siendo suficiente la disuasión, usar la fuerza física natural, luego aplicar conocimientos defensivos (de yudo, entre otros); si se puede usar agresivos químicos no letales o proyectiles de goma; luego recurrir al bastón o Tonfa antes de esgrimir el arma de fuego con fines intimidatorios”¹⁰⁷.

Evaluadas las circunstancias del caso y una vez decidido el uso del arma de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de acuerdo a la legislación internacional, “reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana”¹⁰⁸. Nuestro corpus legal retoma esta consigna determinando que al hacer uso de su poder de fuego el policía debe observar como criterio principal el de no lesionar a personas ajenas a los hechos. Se debe tener “especial cuidado en tratar de no accionar las armas de fuego contra menores, discapacitados, ancianos, mujeres, embarazadas, salvo que sea estrictamente necesario”¹⁰⁹. El policía debe, además, “extremar todas las precauciones para preservar su integridad física” e “incluso la del presunto delincuente”¹¹⁰. De acuerdo con la Declaración Universal de los derechos Humanos¹¹¹ “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”¹¹² por lo que no cabría hacer distinción alguna entre los individuos privilegiando preservar a unos por sobre otros. Además, se debe

“tratar de efectuar disparos sobre objetos, como pueden ser los neumáticos de vehículos y si es sobre una persona, en las partes del cuerpo menos letales, como son las extremidades”¹¹³.

Continuando con la normativa destinada a proteger la vida humana y reducir al mínimo los daños y lesiones en los Principios existe una disposición especial que determina que las normas y reglamentaciones para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que

“prohíban el empleo de armas de fuego que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado”¹¹⁴.

Sin embargo, al igual que en el estudio realizado por Birkbeck y Gabaldón, con respecto a las prohibiciones encontramos que estas se encuentran “en los códigos disciplinarios de cada departamento policial” (Birkbeck; Gabaldón, 2002, 50) y no en la normativa internacional de derechos humanos. La Policía Federal, a través de una serie de ODI que regulan el uso de la fuerza, establece algunas prohibiciones. Además de las que ya analizamos para el caso de la persecución vehicular en el caso de la “Masacre de Pompeya” como la imposibilidad de realizar disparos a vehículos¹¹⁵ y a sujetos sospechados de cometer un delito que se estén dando a la fuga pero hayan cesado su agresión y no supongan una amenaza para el funcionario o terceros¹¹⁶ debemos agregar que no pueden efectuarse disparos de advertencia o intimidación¹¹⁷.

107. O.D.I N° 109. 20–6–97.

108. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Generales. Punto 5. Inc. b.

109. O.D.I N° 109. 20–6–97.

110. Ídem.

111. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

112. Declaración Universal de los derechos Humanos. Art. 3°.

113. O.D.I N° 109. 20–6–97.

114. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley. Disposiciones Especiales. Punto 11. Inc. c.

115. O.D.I N° 35. 23–2–06.

116. Ídem.

117. Ídem.

Conclusiones

Cuando decidimos avocarnos a rastrear los significados que la PFA construye en tono al uso de la fuerza y las armas nos preguntamos cómo llevar a cabo esta tarea. ¿Dónde sería posible rastrear estos significados? Inmediatamente la ley se nos apareció como un ámbito de importancia donde debíamos indagar. Y eso por varias razones: la relación que la ley guarda con las prácticas de los funcionarios y la centralidad que esta posee en la función policial ya que los miembros de la institución no sólo deben cumplir las obligaciones que les impone la legislación sino que también deben velar porque los ciudadanos actúen dentro del marco legal. A lo largo del artículo realizamos un análisis que no solo busco abordar uno a uno los principales ordenamientos legales que regulan el uso de la fuerza y las armas de fuego para la PFA sino también realizar un recorrido a través de diferentes núcleos temáticos que se desprendían de los mismos.

En primer lugar, es importante resaltar que los miembros de la PFA, en tanto funcionarios de una fuerza de seguridad, son legítimos usuarios de carácter colectivo de armas de fuego y que cuentan, a diferencia del resto de los civiles, con la tenencia (la capacidad de disponer, en un lugar público o de acceso público, de un arma de fuego cargada, en condiciones de uso inmediato) que la normativa prevé casi exclusivamente para quienes pertenecen a este tipo de instituciones. Esto los diferencia del resto de los civiles. Asimismo, los funcionarios de la PFA consideran que su entrega para con su profesión como única y este sería otro elemento que los diferencia del mundo civil. En una situación de emergencia, se suspenderá el franco para acudir al deber. El altruismo y el desinterés con el que los funcionarios cumplen su labor son elementos que les otorgarían una

superioridad moral respecto del resto de la sociedad. Los miembros de la PFA consideran, además, que poseen una integridad ética superior a la de los civiles porque ya desde el período de formación han debido adaptarse a un régimen de disciplina regido por una serie de normas de convivencia mediante el cual se les ha inculcado todo un conjunto de valores, representaciones y prácticas. Sería esa superioridad moral la que permite que desde la legislación se les designe a los policías la tarea de resguardar el “orden público”, las “buenas costumbres” y la “moralidad” de la sociedad civil.

Estos elementos, además de demarcar una separación del mundo civil, determinan que los funcionarios conciban su trabajo como de tiempo completo. Para poder cumplir con su tarea de guardianes del “orden”, las “costumbres” y la “moral” la institución considera que sus miembros deben comenzar por observar una conducta moralmente intachable dentro y fuera de su horario de servicio representando en todo momento a la institución. Otro elemento que contribuye a que los funcionarios entiendan su labor como permanente es el Estado Policial. Si bien, como veíamos a lo largo del artículo, esta norma se ha flexibilizado determinando que la portación del armamento es solo obligatoria si se encuentran prestando servicio ordinario o adicional los miembros de la PFA, en términos generales, llevan el arma consigo constantemente. Esto porque los funcionarios entienden que la principal estrategia de intervención es el uso del arma, a pesar de que existe un amplio abanico de posibles respuestas que pueden ofrecer ante una situación de su competencia. Si bien el uso de la fuerza es un elemento central del rol de la policía esta institución no es la única dentro del campo estatal con la capaci-

dad de ejercerla y, además, cuenta con otros múltiples recursos para el cumplimiento de sus funciones.

En caso de estar presentes cuando se está produciendo un ilícito los policías deben intervenir sin importar su condición de servicio. De lo contrario, pueden ser sancionados internamente e incluso tener que enfrentar un proceso judicial. Los funcionarios, sin embargo, pueden argumentar que por inferioridad numérica o táctica les resultaba imposible actuar identificándose como policías sin poner en riesgo su vida. En cuyo caso deberán limitar su desempeño a la obtención de elementos que permitan la posterior identificación de los autores.

Un elemento a resaltar en lo que hace a la regulación del uso de la fuerza y las armas es que se trata de un tema complejo ya que los

funcionarios deben ajustar su conducta en todo momento a los límites legales. Si bien los ampara el derecho a la legítima defensa, es decir, se encuentran habilitados a responder a las agresiones de las que puedan llegar a ser objeto en el marco de la ley deben evitar, para encuadrar su accionar dentro de los límites de la legalidad, cualquier reacción desmesurada ante un ataque. Esto implica que en el breve lapso que puede llegar a durar un enfrentamiento armado los funcionarios deberán decir entre hacer uso de sus armas u optar por no reaccionar para evitar cualquier sanción (ya sea interna de la institución o en el marco judicial) por incurrir en un exceso de la legítima defensa. Entendemos que en esta situación los funcionarios generalmente se inclinarán por utilizar su armamento proteger su vida.

Bibliografía

- Abregu, M.; Palmieri, G., et al.:** “Informe Nacional. La situación y los mecanismos de control de los Organismos de Seguridad Pública e Interior en la República Argentina”, en Fruhling, H. (ed.): *Control Democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, CED. Santiago de Chile, 1998, 45–68.
- Aimar, V.; González, G., et al.:** “Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe”, en Sozzo, M. (ed.): *Política, violencia, democracia. Ensayos Sociológicos*, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 2005, 15–63.
- Bayley, D.; Bittner, E.:** “Learning the skills of policing”, *Law and Contemporary Problems*, 1984, N° 47, 35–54.
- Birkbeck, C.; Gabaldón, L.:** “Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana”, *Nueva Sociedad*, 2002, n° 182, 47–58.
- Birkbeck, C.; Gabaldón, L.:** *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*, Nueva Sociedad. Caracas, 2003.
- Bittner, E.:** *Aspects of police work*, Northeastern University Press. Boston, 1990.
- Bourdieu, P.:** *El Sentido Práctico*, Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 1980.
- Brodeur, J.P.:** *Las Caras de la Policía*, Prometeo Libros. Buenos Aires, 2011.
- Calzado, M.; Maggio, N.:** “A veces pasa como si uno dijera ‘llueve’. La naturalización mediática de la muerte de delincuentes en enfrentamientos con la policía”, en Daroqui, A. (ed.): *Muertes silenciadas: La eliminación de los delincuentes. Una mirada sobre*

- las prácticas y discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2009, 53–100.
- Centro de Estudios Legales y Sociales; Human Rights Watch:** *La inseguridad policial, Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Galvani, M.:** *La marca de la gorra: un análisis de la Policía Federal*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007.
- González Figoli, H.:** *Manual de instrucción para el personal subalterno de la Policía Federal Argentina*, Editorial Policial, Buenos Aires, 1962.
- Monjardet, D.:** *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.
- Paoline, E.; Terrill, W.:** “Police education, experience and the use of force”, *Criminal Justice and Behavior*, 2007, n° 34, 179–196.
- Sozzo, M; González, G., et al.:** “¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la provincia de Santa Fe”, en Sozzo, M. (ed.): *Policía, violencia, democracia. Ensayos Sociológicos*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2005, 85–124.
- Spinelli, H.:** *Mortalidad por Armas de Fuego en Argentina*, Organización Panamericana de la Salud, Buenos Aires, 2011.
- Tiscornia, S.:** “Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios”, en I. Izaguirre (ed.): *Violencia social y derechos humanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Tiscornia, S. y Oliveira, A.:** “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad”, en Fruhling, H. (ed.): *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, CED, Santiago de Chile, 1998, 157–174.
- Zaffaroni, E. (ed.):** *Muertes Anunciadas*, Temis, Bogotá, 1993.
- de comunicación, la policía y la justicia,** Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2009, 53–100.
- Centro de Estudios Legales y Sociales; Human Rights Watch:** *La inseguridad policial, Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Galvani, M.:** *La marca de la gorra: un análisis de la Policía Federal*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007.
- González Figoli, H.:** *Manual de instrucción para el personal subalterno de la Policía Federal Argentina*, Editorial Policial, Buenos Aires, 1962.
- Monjardet, D.:** *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.
- Paoline, E.; Terrill, W.:** “Police education, experience and the use of force”, *Criminal Justice and Behavior*, 2007, n° 34, 179–196.
- Sozzo, M; González, G., et al.:** “¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la provincia de Santa Fe”, en Sozzo, M. (ed.): *Policía, violencia, democracia. Ensayos Sociológicos*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2005, 85–124.
- Spinelli, H.:** *Mortalidad por Armas de Fuego en Argentina*, Organización Panamericana de la Salud, Buenos Aires, 2011.
- Tiscornia, S.:** “Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios”, en I. Izaguirre (ed.): *Violencia social y derechos humanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Tiscornia, S. y Oliveira, A.:** “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad”, en Fruhling, H. (ed.): *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, CED, Santiago de Chile, 1998, 157–174.