

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Las representaciones del 'orden público' en la normativa de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre 1955 y 200.**

Gloria Lynch.

Cita:

Gloria Lynch (2009). *Las representaciones del 'orden público' en la normativa de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre 1955 y 200. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/273>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Las representaciones del 'orden público' en la normativa de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre 1955 y 2005**

**Gloria Lynch**

*Universidad Nacional de Luján,  
Departamento de Ciencias Sociales  
glynch@mail.unlu.edu.ar*

## **Introducción.**

El propósito de este trabajo es exponer los usos y significaciones dadas al concepto de 'orden público' en las leyes orgánicas de la Policía de la provincia de Buenos Aires entre 1955 y 2005.

El cuerpo normativo axial de la policía de la provincia de Buenos Aires responde a su doble función de control del delito y auxilio a la Justicia. Sin embargo, en la práctica, las acciones policiales más importantes no fueron aquellas relacionadas con dichas funciones, sino las destinadas al mantenimiento del orden y al encauzamiento de las conductas de los individuos, conformándose, de esta manera, un programa de policiamiento más global.

La adopción, a fines de la década del 90, de políticas de seguridad basadas en nuevos paradigmas filosóficos, jurídicos y de gestión, ligados a la concepción de la 'seguridad ciudadana', puso en marcha una transformación legislativa e institucional que generó, en tensión con una compleja red

de resistencias tanto ideológicas como prácticas, respuestas diversas en los diferentes niveles de aplicación.

Nuestro supuesto es que los imaginarios sobre seguridad, tanto sociales como institucionales, aparecen imbricados con los imaginarios policiales de orden, cuya conformación remite a los orígenes de la organización de la policía como fuerza y a su tradicional función regulatoria de los comportamientos sociales. Así, la profunda raigambre de estas representaciones, explicarían el alto nivel de resistencia al cambio demostrado por la policía bonaerense, frente a las transformaciones implicadas en la concepción de la ‘seguridad ciudadana’.

Las concepciones institucionales acerca del ‘orden público’, la ‘seguridad’, las funciones policiales en relación con ellas y las formas organizacionales consideradas más adecuadas para su cumplimiento, se expresaron en los sistemas normativos (especialmente en las leyes orgánicas) que rigieron a la policía de la provincia en el período que nos ocupa.

El trabajo se centró, fundamentalmente, en el análisis de las siguientes leyes y decretos:

Ley 5734/54, Decreto-Ley 49/54, Decreto 1100/62, Ley 7917/72, Ley 8268/ 74, Ley 8686/76, Ley 9551/80, Ley 13482/04.

### **Orden público, seguridad y policía.**

El “orden público”, en un sentido general, hace referencia a una situación en la que la vida, individual y colectiva, se desenvuelve dentro de los marcos normativos vigentes; un escenario de equilibrio y paz en la convivencia social (a la que podríamos denominar ‘orden social’), instaurado y sostenido por el gobierno. Contiene múltiples dimensiones: la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad pública. Es por eso que se relaciona con el respeto por las instituciones y con la tranquilidad de una comunidad.

El término ‘seguridad’ expresa el componente del ‘orden público’ destinado a dar protección a las personas y sus bienes.

Es conveniente diferenciar el concepto de “seguridad pública”, entendida como defensa del estado, del de “seguridad ciudadana” que, si bien es un término que mantiene significaciones

contrapuestas, hace referencia tanto a la garantía de los derechos individuales como a la capacidad de los ciudadanos de participar en los sistemas de protección de esos derechos.<sup>1</sup>

Con el propósito de sostener el ‘orden público’, el estado recurre a una potestad de regulación social que se expresa en el ejercicio del ‘poder de policía’, siendo éste la capacidad estatal para limitar la vigencia de derechos y garantías constitucionales. Los recortes y limitaciones se establecen mediante leyes, decretos y normas administrativas; mediante estrategias regulatorias provenientes de los gobiernos nacionales, provinciales o municipales y mediante prácticas judiciales y policiales.

Si el ‘poder de policía’ está dirigido a encauzar conductas; la ‘policía’, en sentido estricto, es la institución especializada en el mantenimiento del “orden público” en todas sus dimensiones. La policía es reguladora de derechos, al tiempo que vigilante de su cumplimiento y ejecutora coactiva de decisiones y sanciones. Independientemente de las características que asuma su organización, existe consenso en definir a policía como la “institución encargada de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas, a través del desarrollo de un conjunto de labores que giran básicamente en torno del control del delito”<sup>2</sup> (prevención, conjuración y persecución) y de los desórdenes públicos

### **La noción de ‘orden público’ en la normativa de la policía de la provincia de Buenos Aires.**

La Revolución Libertadora, instaurada mediante el golpe de septiembre de 1955, intervino la Policía de la provincia de Buenos Aires. A partir de entonces, comenzó a ser considerada como “una institución civil armada”. Al ritmo que aumentaba la conflictividad política y social, los cambios se orientaron hacia modificaciones de tipo técnico- operativo, con un lenguaje y un esquema de funcionamiento militarizado. Durante los años que perduró la Revolución Libertadora, los Jefes de Policía fueron militares que provenían fundamentalmente del Ejército.

---

<sup>1</sup> Cfr. G. Kamisky, (2005) *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad urbana*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada. p. 27

<sup>2</sup> Saín, M. (2008); *El Leviatán azul, Policía y política en la Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires. p. 75

Durante la década del 60, tanto el contexto nacional como el internacional- caracterizado por la vigencia de la Guerra Fría-, influyeron en la profundización de la militarización de la fuerza y promovieron el proceso de instauración de la doctrina de Seguridad Interior.<sup>3</sup>

El decreto 1100/62<sup>4</sup> aprobó la primera Ley Orgánica posterior al derrocamiento del gobierno peronista. Se derogaron normas sancionadas durante los gobiernos justicialistas con el fin explícito de mejorar la eficiencia de la institución policial. Se la definió como “institución civil armada con facultad de uso de las armas de fuego” (Art. 14), destinada a garantizar “el orden y la seguridad de la provincia y el respeto a la seguridad y bienestar de las personas y las propiedades” (Art. 1)

La nueva ley mantuvo el apego explícito al sistema constitucional y legalizó el rol que la policía ya desempeñaba dentro del sistema de Defensa Nacional.<sup>5</sup>

Además de esa función relativa a la seguridad del estado, la policía debía ocuparse del control del delito contra las personas y contra la propiedad, tanto en su rol de policía de seguridad como de auxiliar de la justicia. Era competencia de la policía el conjunto de acciones destinadas a encauzar conductas y castigar comportamientos inmorales o contrarios a la decencia, así como también prestar servicios de distinta índole. (Art. 8)

Las facultades con que contaba eran: dictar reglamentaciones y edictos policiales, otorgar certificados de conducta, autorizar reuniones, detener personas para su identificación, vigilar personas dedicadas a actividades no autorizadas o sospechosos de actuar en contra del orden o adherentes a ideologías anticonstitucionales, vigilar acciones de clubes, bibliotecas, etc., llevar un registro de vecindad y realizar allanamientos. (Art. 9)

Como puede observarse, se trataba de un poder penal estatal directo en su intersección con el poder administrativo de policía, destinado a crear las condiciones para el ejercicio de los derechos. Se entendía el “orden público” en su sentido más conservador: como un espacio social armónico, cuya concordia se da por el respeto a las tradiciones y a las costumbres impuestas y por la vigilancia permanente de una institución que lograba penetrar en las prácticas cotidianas de los ciudadanos.

---

<sup>3</sup> El 14 de noviembre de ese año, se aprobó el Decreto Secreto 9880 conocido como “Plan Conintes” (Comoción Interna del Estado). Si bien esta norma había sido sancionada durante el segundo gobierno de Perón, fue en marzo de 1960 cuando se puso en ejecución en todo el país.

<sup>4</sup> “Aprobación del Reglamento Orgánico de la Policía de la Provincia de Buenos Aires” - Publicado en el BO el 21/V/62.

<sup>5</sup> Ver Nota 3

Entre 1962 y 1973 se sucedieron gobiernos constitucionales y de facto, en un clima cada vez más enrarecido por la persistencia de la proscripción del peronismo y las luchas internas en las FFAA.

La ley 7917/72<sup>6</sup> elaborada durante la presidencia de Lanusse, mantuvo la vigencia del estado policial permanente, sin modificar cualitativamente las modalidades de la intervención policial. La actuación policial no requería ratificación alguna, salvo que hubiera un cuestionamiento explícito por parte del poder judicial.

En esta época se multiplicó el uso de voces tales como “Divisiones”, “Secciones”, “Brigadas de Informaciones”, de “Seguridad” o de “Inteligencia”, porque la principal función policial se focalizaba, cada vez con mayor énfasis, en el “orden interior”. Así, la policía debía reprimir actividades subversivas, prevenir toda perturbación del orden público, proveer a la seguridad de los bienes del estado y de las personas que se encontraban al servicio del mismo, vigilar para prevenir el delito e intervenir en la realización de las reuniones públicas con el fin de mantener el orden y controlar el surgimiento de acciones contrarias a él, vigilar, registrar y calificar a las personas dedicadas a actividades identificadas como delictivas o sospechosas de serlo o “subversivas”.

La noción de orden público, al igual que en la normativa anterior, remitía a la idea de tranquilidad social y de seguridad del estado y de las personas, aunque desapareció la referencia al rol de la policía en el sistema de Defensa Nacional. El resguardo de la Constitución Nacional se planteaba frente a la amenaza de “subversión”, mostrando la vigencia de la doctrina de Seguridad Interior.

En cuanto a la función de seguridad, sólo un inciso del Art. 7 establecía que la policía debía “vigilar para prevenir delitos”. El resto de los deberes policiales se relacionaban con el mantenimiento del “orden público”, ya sea por medio de acciones moralizadoras o de servicios a la comunidad. La casuística era más amplia que la identificada en la ley anterior, pero no se evidencian diferencias significativas en cuanto al sentido de la norma (Art. 7) Sus atribuciones no fueron modificadas y permaneció invariable el rol de auxiliar de la justicia. Respecto de los allanamientos, las disposiciones no modificaron las vigentes (Art. 15) Una situación novedosa fue la concesión de “(...) otras facultades extraordinarias que se ejercerían mediante resoluciones y órdenes escritas” (Art. 9)

---

<sup>6</sup> “Ley Orgánica de Policía” - Sanción y promulgación 3/08/1972. Publicación en el BO: 10/08/1972.

En 1974, Perón accedió por tercera vez a la presidencia, luego de ganar las elecciones con más del 60% de los votos. Ese mismo año se sancionó la Ley 8268/74<sup>7</sup> que, si bien no modificaba los aspectos esenciales que concernían a la misión policial ni mencionaba en forma explícita la salvaguarda de la Constitución Nacional como función policial; si eliminaba, por el contrario, aquellas obligaciones y competencias ligadas a la represión de las actividades “subversivas” que estaban presentes en las normas anteriores.

El 24 de marzo de 1976 un nuevo golpe militar puso fin al gobierno constitucional. La cultura militarizada que la policía bonaerense construyó a lo largo de su evolución institucional, así como la existencia de prácticas violatorias de las garantías constitucionales se profundizaron en este período, cuando funcionó como parte de la maquinaria estatal-terrorista, dependiendo del Primer Cuerpo de Ejército.

El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional fijó, entre sus objetivos básicos la “(...) vigencia (...) de la seguridad nacional, erradicando la subversión y las causas que favorecen su existencia (...)”.<sup>8</sup>

En 1976 entró en vigencia la Ley 8686/76.<sup>9</sup> Una de las pocas modificaciones introducidas indicaba que el Jefe de Policía debía pertenecer a las Fuerzas Armadas. La mayoría de las nociones de la legislación policial permanecieron inalteradas. Sin embargo, en la práctica, muchas funciones judiciales fueron absorbidas por la policía que monopolizó las fases iniciales de todos los procesos criminales, circunstancia que permitió la manipulación de la causa a través del sumario y de otros procedimientos legales y administrativos.

El control del delito, por su parte, adoptó las modalidades de los grupos operativos.<sup>10</sup>

Entre 1976 y 1983, en el marco de la persistente doctrina de la Seguridad Nacional, el accionar de las fuerzas armadas y de la policía respondía a la misión de defender al estado ante los enemigos ideológicos internos. La violación sistemática de los derechos y el terrorismo de estado encontraron su marco legal en dicha doctrina, así como también la explícita militarización de la institución policial.

---

<sup>7</sup> “Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”- 1974

<sup>8</sup> Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional.

<sup>9</sup> “Ley Orgánica de la Policía” -Publicada en el BO el 31/12/1976.

<sup>10</sup> Daniel Arzadun (2005) “Las instituciones policiales en la argentina: los prolegómenos de la Reforma de la Policía Bonaerense” en G. Kaminsky, Op. Cit. p.133

No ha sido, entonces, la normatividad sino la participación activa de la policía de la provincia de Buenos Aires en el ejercicio del terrorismo de Estado la que dio el sentido a la concepción de orden público, paz social y seguridad pública vigente en esos años.

La Ley 9551/80<sup>11</sup> no implicó cambios sustanciales, ni en la estructura funcional ni en la estructura orgánica de la institución. Sólo corregía contradicciones en las que había incurrido la Ley 8686/76 en relación con la Ley del Personal de la Policía de Buenos Aires. Sin embargo, se repuso en la normativa la competencia policial ligada al ejercicio de la regulación de los comportamientos individuales (Art. 14). Es interesante destacar que la casuística remitía más a “tipos de personas” que a tipos de conductas o a situaciones. En efecto, el mantenimiento del orden público tuvo, históricamente, una estrecha conexión con dispositivos de estigmatización, tanto de individuos como de grupos sociales.

La democracia recuperada en 1983 no modificó las características de la policía, cuyos rasgos continuaron siendo: la ausencia de políticas institucionales integrales, la violación de los derechos humanos, la violencia policial, la participación en redes ilegales y la ineficiencia en el desempeño de sus funciones específicas. El resultado de la no intervención política fue una creciente corporativización y autonomía de la policía respecto del gobierno.<sup>12</sup>

Recién hacia fines de la década del 80 y principios de los 90 se produjeron algunas modificaciones. La más importante fue la sanción de la Ley Nacional 24059 de Seguridad Interior, de vital trascendencia para la reglamentación y separación de los ámbitos de defensa y seguridad. En la provincia, se prohibieron los interrogatorios policiales a los acusados (Ley 23.984), se controló la facultad de detención para la identificación de personas (Ley 23.950) y se introdujeron cambios en el Código de Faltas.

Sin embargo, durante casi toda la década del 90, la política de seguridad bonaerense siguió centrada en el mejoramiento del equipamiento y en un pacto de no agresión entre Poder Ejecutivo y policía.

El itinerario institucional de la fuerza policial derivó en una organización con escasos niveles de profesionalismo y capacitación; caracterizada por prácticas irrespetuosas de las garantías

---

<sup>11</sup> “Orgánica de la Policía de la provincia de Buenos Aires” - 03/06/1980.

<sup>12</sup> D. Arzadun; (2005), Op. Cit.



individuales y alejada de los ciudadanos. Una institución que actuaba de manera contraria a los mandatos constitucionales.<sup>13</sup>

A mediados de los 90 la seguridad y, en forma concomitante, la policía, se convirtieron en una cuestión de alta visibilidad y de alto nivel de repercusión social. Los factores que llevaron a esa situación fueron: el aumento del delito y de la sensación de inseguridad, la percepción del aumento de la violencia del accionar policial y la puesta en evidencia de las redes ilegales y delictivas en las que la policía participaba, el reconocimiento por parte de los gobiernos de que era necesario intervenir la institución policial y poner fin a su autonomía respecto del poder político y las recomendaciones de las agencias internacionales de financiamiento y cooperación.<sup>14</sup>

Con el propósito de hacer frente a dicha cuestión, el estado comenzó a diseñar e instrumentar una política de seguridad sustentada en una nueva concepción –preventiva y no represiva- de la seguridad ciudadana.

En el marco del ‘nuevo paradigma’ de la seguridad, que prioriza la seguridad ciudadana (entendida como protección de los derechos individuales) por sobre la seguridad pública (entendida como protección de Estado) y que recurre a estrategias de “proximidad” entre los cuerpos policiales y las comunidades de pertenencia, se elaboró un amplio y complejo sistema normativo cuyo propósito fue la reorganización funcional y organizacional de la policía de la provincia. De la variedad de leyes y decretos que, a partir de 1998 se fueron sancionando, tomaremos para el análisis la Ley 13482/04<sup>15</sup>

La ley 13482 no tenía por objeto a ‘la’ policía sino a un sistema complejo constituido por ‘las’ policías. Estas policías se definieron como “instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional” (Art. 3) cuya conducción orgánica estaría a cargo del Secretario de Seguridad de la provincia (Art. 4).

**Otros cambios relevantes fueron: la organización de la estructura policial según los principios de la especialización funcional. (Tit. I, Art. 2) y la obligación de actuar**

---

<sup>13</sup> G. Kaminsky (2005), Op. Cit. p.49

<sup>14</sup> D. Arzadun (2005), Op. Cit.

<sup>15</sup> “Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires” – 2004.

**“conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes (...).”(Tít. II, Art. 9)**

Al mismo tiempo, y con idéntico espíritu, se prohibieron prácticas relacionadas con la persecución anticonstitucional de individuos y/o grupos investidos de diferentes niveles de peligrosidad.

**Entre las funciones de seguridad asignadas a la policía se encuentran aquellas que se consideran como esenciales (control de delito por medio de su prevención y/o conjuración), aquellas que remiten a la consolidación de las condiciones de tranquilidad para el desenvolvimiento armónico de la vida social (orden público) y, además, otras nunca antes contempladas, relacionadas con la concepción de “policía de cercanía” y la consecuente participación ciudadana y comunitaria en los asuntos de seguridad.**

En síntesis, la ley que estamos analizando constituyó un esfuerzo generado desde los órganos de gobierno de la provincia de Buenos Aires, con apoyos intermitentes y muy parciales de la propia institución policial, para producir transformaciones sentidas por la ciudadanía como imprescindibles para la gestión de la conflictividad social.

**Las representaciones sociales, las culturas e imaginarios institucionales tanto como las prácticas rutinizadas y burocratizadas, resisten los intentos de transformación, aún más cuando dichos cambios son, en gran medida, exógenos y tienen como propósito poner fin a estilos de desempeño autoritarios, corruptos y contrarios a las necesidades y expectativas sociales. Sin embargo, existe un relativo consenso acerca de la capacidad de la normatividad para “marcar nuevos rumbos” en el ejercicio de prácticas tradicionales.**

## **Conclusiones**

Los fundamentos normativos que sustentaron las prácticas ligadas al encauzamiento de conductas, no sólo sociales sino también políticas e ideológicas, muestran una marcada persistencia a lo largo del período analizado. Estas funciones de investigación y regulación de comportamientos

individuales y colectivos se desarrollaron en un contexto normativo ambiguo y cambiante respecto de la noción de 'orden público' que se pretendía sostener.

Las leyes estudiadas indican una fuerte y constante presencia de una concepción de la seguridad más ligada a la defensa del estado que a la protección de los ciudadanos; así como también un proceso de incorporación y consolidación de los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional en la legislación provincial.

En ese contexto, los cambios normativos ponen en evidencia la trayectoria de la institución policial hacia la constitución de una fuerza militarizada y autonomizada del poder político.

Frente al colapso de ese 'modelo tradicional' de la policía bonaerense, el cuerpo normativo surgido bajo los auspicios del nuevo 'paradigma de la seguridad' internacional, intentó sentar las bases de una concepción de la seguridad respetuosa de los derechos humanos y una noción de 'orden público' más cercana a la protección de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos que a la idea de una comunidad constituida por semejantes, armónica y segura.

## Bibliografía

- Barreneche, O. (2006) "La Reforma Policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires. 1946-1951" en *Desarrollo Económico* IDES., Bs.As., Vol. 47 N° 186, Jul.-Set. 2007
- Binder, A. (2004), *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*, Claves para todos, Bs. As.
- Bobbio, N., Mateucci, N. y Paquino, G. (2002), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, 13° edición (1° edición 1976). 2 Tomos, México
- Briceño León, (comp.) (2002), *Violencia Sociedad y Justicia en América Latina*, CLACSO, Bs.As.
- Gayol, S. y Kessler, G. (2002), *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina*, Manantial, Bs. As.
- Kaminsky, G. (2005) *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad*. Ediciones de la UNLa, Remedios de Escalada
- Ossorio, M. *Diccionario de derecho*, edición digital en [www.scribd.com/doc/3005142/diccionario-de-derecho-Manuel-Ossorio](http://www.scribd.com/doc/3005142/diccionario-de-derecho-Manuel-Ossorio)
- Saín, M. (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica, México
- Saín, M. (2008), *El Leviatán azul, Policía y política en la Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.