

1.a La violencia policial en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

Sofía Tiscornia. Antropóloga. Directora del Programa «Violencia Institucional, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos».

María Angélica Villarouel. Asistente Técnico.

Durante 1995, la violencia en manos de las fuerzas de seguridad agudizó algunas de las tendencias que señaláramos ya en años anteriores: un aumento progresivo; una parte importante de la represión del delito de menor cuantía en manos de agentes franco de servicio que actúan con brutalidad; el mayor porcentaje de víctimas son menores de 25 años, en especial en el Gran Buenos Aires; el mayor número de víctimas policiales lo son cuando no están en horario de servicio; la relación entre civiles y agentes de seguridad muertos, como resultado de enfrentamientos, es altamente desfavorable para los civiles.

La mayor parte de estas muertes obedecen a dos grandes tipos de causas generales. Por un lado, lo que popularmente se ha dado en llamar «la policía del gatillo fácil» para referirse a grupos policiales especialmente violentos. Estos grupos, muchas veces conocidos como «la patota», ejercen la violencia punitiva con el apoyo tácito de la institución, en algunos casos y, en otros, por incapacidad de las jerarquías de controlar eficazmente a las fuerzas bajo su mando. Si bien hay serias sospechas que algunos integrantes de estas «patotas» formaron parte de los «grupos de tarea» durante la dictadura militar, la mayoría son funcionarios que entraron a la fuerza durante el período democrático. Esto plantea un problema especialmente grave: la permisividad e, incluso, complacencia de las jerarquías de las fuerzas de seguridad en la continuidad de metodologías de represión autoritarias y brutales.

Por otro lado, un número importante de las muertes institucionales son muertes que podríamos llamar «evitables» o «estadísticas», en tanto no son el resultado de una voluntad explícita de eliminar o de infligir torturas a quien supuestamente está cometiendo un ilícito. Son más bien el resultado de falta de preparación y entrenamiento, y de presiones de la propia estruc-

tura y reglamentos burocráticos de la institución. Presiones que privilegian tener un número alto de «hechos esclarecidos» en la estadística, antes que dimensionar seriamente el costo y los métodos de esclarecimiento.

Estas falencias se apoyan, a su vez, en serie de «valores» aceptados y ponderados tanto institucionalmente como en diversos grupos de la sociedad civil. Estos «valores» llevan a estimar como un buen policía —un buen jefe de seccional— a quien tiene los calabozos llenos y es capaz de reprimir la delincuencia común, aun a costa de la tortura y la muerte. Así las cosas, aquellos funcionarios capaces de prevenir el accionar delictivo por medios no violentos y por disuasión tiene menos posibilidades de éxito en la compleja burocracia policial.

Por ello, la responsabilidad de estas muertes corresponde fundamentalmente a las cúpulas de las instituciones policiales, antes de ser atribuibles particularmente a los policías que las perpetraron o a un grupo o «patata».

El problema de la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos

No podemos desconocer que, en estos últimos años, los diversos informes que elaborara el CELS y otros organismos y abogados de derechos humanos sobre el ejercicio de la violencia punitiva han tenido amplia difusión periodística y una repercusión destacable en ámbitos políticos. Los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos y las denuncias de «Amnesty Internacional», todos ellos basados en buena medida en las investigaciones de organismos no gubernamentales nacionales, han obligado a los máximos responsables de la policía bonaerense y Federal, como a otras policías provinciales, a explicar y tomar medidas frente estas graves violaciones a los derechos humanos (ver: CELS, «Informe sobre la situación de los derechos humanos, 1994» e «Informe sobre violencia institucional y urbana, 1993»).

Las medidas tomadas han sido, en la mayoría de los casos, la exoneración de grupos de agentes involucrados en violaciones a los derechos humanos, según las altas jerarquías policiales. A todas luces parece claro que este tipo de medidas no solucionan y, ni siquiera, mejora la situación.

Celebramos que las jerarquías policiales demuestren su preocupación frente a las violaciones de derechos humanos de las que son responsables, respondiendo de alguna forma a los reclamos de justicia. No dudamos que esta preocupación redundará en un mayor respeto o, al menos, un mayor cuidado para que este tipo de hechos disminuya. Pero, consideramos, que el tipo de medidas que la institución toma parece más bien destinada a tranquilizar a la opinión pública y a un periodismo inquieto, antes que a la toma de medidas serias resultado de una reflexión madura sobre el problema.

Lamentablemente, el acceso a las causas por las que se exonera a los agentes no están a disposición de la ciudadanía. Por diversos testimonios recibidos de estos mismos, pareciera que, en muchos casos, se trata de policías que habían sido sumoriados reiteradamente por causas internas menores o, incluso, por oponerse al accionar abusivo de algunos comisarios, antes que por la comisión de delitos violatorios de los derechos humanos.

La responsabilidad de las jerarquías y órganos de conducción policiales en las violaciones a los derechos humanos

¿En qué tipo de datos nos apoyamos para hacer estas afirmaciones? En primer lugar en que hay un aumento notorio de la violencia punitiva que no parece corresponderse a un aumento similar de la criminalidad organizada. En la Capital Federal, si bien hay que señalar que el número de muertos civiles en enfrentamientos es menor que en el conurbano bonaerense, la relación de un policía muerto (y estando franco de servicio) por 39 civiles es alarmantemente alta. Si consideramos la misma relación pero teniendo en cuenta el número total de víctimas (muertos y heridos), el porcentaje es de más de 6 civiles por cada miembro de la fuerza: también una relación muy alta (Ver cuadros, más adelante.)

De la descripción de los hechos —la mayoría por “actitud sospechosa”, “pedidos de identificación”, robos a farmacias, asaltos a taxis y comercios— no puede inferirse que la policía se haya enfrentado a una delincuencia particularmente peligrosa —son excepcionales los enfrentamientos con grupos comando o asaltantes de bancos—. Por lo tanto, las muertes no parecen obedecer a otra razón que a la voluntad o al entrenamiento de

algunos funcionarios de la policía Federal para "eliminar" a los sospechosos.

En la jurisdicción de la policía bonaerense, donde el número de víctimas ha aumentado en relación a otros años, la relación entre civiles y agentes muertos disminuye en forma notable con respecto a la jurisdicción de la Capital: un poco más de 4 víctimas civiles por cada policía muerto. Si consideramos el total de víctimas (muertos y heridos) la proporción es un poco menor: de 3 a 1 siempre que consideremos las cifras globales. Sin embargo debemos recordar que en esta jurisdicción la mayoría de los hechos han sido protagonizados por policía franco de servicio y que el mayor índice de policías muertos también lo son en esta condición. Así las cosas y como se consigna más arriba, la relación es de 20 civiles por cada policía actuando en servicio (Ver cuadros infra) . Esta situación configura un tipo diferente de problemas y de responsabilidades y, es en estos casos, en donde ocurren el mayor número de lo que llamamos «muertes evitables».

Consideramos entonces que, en segundo lugar, el aumento de la violencia punitiva es, en buena medida, resultado de falta de entrenamiento, formación, selección de personal y adiestramiento.

Cuando se incrementan los reclamos de mayor seguridad de parte de la población la respuesta de las jerarquías policiales y de buena parte del poder político es dotar a las reparticiones de más armamento, más patrulleros y pedir leyes más duras. La experiencia ha demostrado hasta el hartazgo que este tipo de respuestas no solo no solucionan el problema de la inseguridad urbana y de la criminalidad sino que, en muchos casos, la agrava, provocando un número mayor de violaciones a los derechos humanos. Se violan así los derechos de los víctimas de la violencia policial y se violan también los derechos de los funcionarios policiales a los que el Estado y los responsables institucionales no proveen de las condiciones mínimas para el desempeño de su trabajo.

Condiciones de trabajo, entrenamiento y responsabilidad institucional

Según un informe del Ministerio del Interior realizado en 1994, el 64.28% del personal en actividad de las fuerzas de seguridad (Policía,

Prefectura y Gendarmería) solo ha completado la escuela primaria, el 31,73% la enseñanza media y el 3,60% tiene estudios terciarios (ver *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina - año 1994*)

Para el ingreso al escalafón de Suboficiales de Tropa en la policía bonaerense solo se exige tener estudios primarios completos. El curso de instrucción dura 3 meses al cabo de los cuales el agente puede y debe portar un arma en todo momento, aún estando franco de servicio.

Para el ascenso reglamentario dentro de este escalafón los requisitos son escasos: la antigüedad y no tener sumarios internos. Lo mismo sucede en el escalafón de Oficiales. No existen cursos de perfeccionamiento, prácticas de tiro regulares, entrenamiento en investigación del delito, que sean obligatorios para la totalidad del personal y a través de los cuales estos puedan ser evaluados debidamente. De ello resulta que se aprende a ser policía ejerciendo la prevención y represión del delito en forma cotidiana y a través del conocimiento informal.

Parecería obvio que un agente debe estar preparado para poder discernir cuándo se enfrenta a un hecho cuya gravedad exige la utilización del arma y, cuándo la disuasión puede hacerse por otros medios. Sin embargo, la gran cantidad de víctimas resultado de hechos de menor cuantía, tales como robos en colectivos, asaltos a pequeños comercios, intentos de arrebato, demuestra que hay en las fuerzas policiales muchos individuos sumamente violentos, con escaso control de sus acciones, incapaces de evaluar el tipo de situación en la que se encuentran. La mayor parte de estos hechos son protagonizados por personal de franco, lo que reafirma lo que estamos planteando.

Si bien es cierto que, por reglamento, tanto la policía Federal como la bonaerense tienen la obligación de actuar aún estando franco de servicio, esta obligación no los obliga a usar el arma mortalmente. El notorio aumento de este tipo de hechos parece estar configurando un fenómeno de "justicia por propia mano", pero que, paradójicamente la ejerce la propia policía.

La ausencia de entrenamiento y la despreocupación de las autoridades responsables por la forma en que se ejecuta la prevención y represión del delito, es manifiesta en muchos procedimientos policiales protagonizados por policía en servicio.

Posiblemente el caso del que fuera víctima *Javier Omar Rojas Pérez* resulte ejemplar para explicar la responsabilidad policial en estas graves violaciones de derechos humanos. El 23 de julio en la localidad de Wilde una patrulla policial que buscaba a un grupo de jóvenes que habían protagonizado una pelea callejera entra a una pizzería a pedir documentos. Cuando estaban sacando a la gente para palparla de armas en la calle el agente Diego Centurión mató al joven Rojas Pérez de un tiro en la sien. El operativo, como todos los operativos policiales, se lleva a cabo con gran despliegue de violencia y ostentación de armas largas y cortas. Los familiares de la víctima denuncian que se trató de una ejecución de la policía de «gatillo fácil». La institución, en cambio, argumenta que, en realidad, no hubo intención de asesinar al joven, sino que el arma se disparó accidentalmente. Lo que la institución no explica es porqué en un procedimiento en un lugar público los agentes policiales inmovilizan a las personas apuntándoles con el arma en la sien. Más aún, teniendo en cuenta que Rojas Pérez era un cantante de rock y no un peligroso asesino, del cual era posible pensar que estuviese armado y fuera hábil para escapar del cerco policial.

Tampoco explica porqué los superiores de Centurión envían a una misión de represión del delito a un agente inexperto (Centurión tiene 21 años y hace año y medio había ingresado a la policía)

Si el argumento policial fuese válido -que el arma se disparó accidentalmente y no hubo intención de asesinar- la responsabilidad de las cúpulas policiales por la ocurrencia de estos tipos de hechos es gravísima. Sin duda que caso de Rojas Pérez no es un hecho aislado. Tuvo mayor repercusión periodística porque el joven era un cantante de rock, su familia y amigos sostienen una campaña pública con la adhesión de los organismos de derechos humanos y numerosas personalidades. Pero, del relato de numerosos enfrentamientos comunes, es dable inferir que:

- ▲ la policía sale a hacer procedimientos sin un planeamiento previo, sin tener en claro cual es el ilícito que van a reprimir, ni la gravedad del hecho.
- ▲ la policía no está entrenado poro manejar el arma que porta y por lo tanto en la mayoría de los casos apunta a los órganos vitales del sospechoso con lo que cree lograr mayor eficacia en sus acciones.

▲ la policía no tiene un entrenamiento físico y psicológico que le permita mantener un grado esperable de serenidad y la posibilidad de discernimiento durante su participación en un hecho violento.

▲ las metodologías represivas de las fuerzas policiales provocan hechos de gran violencia en lugares públicos, porque no cuentan con el entrenamiento necesario para discriminar diferentes situaciones de la vida urbana.

▲ la policía no cuenta con cuerpos especializados capaces de diferenciar cuándo se debe enviar hombres a enfrentarse con delincuentes peligrosos y cuándo se trata de hechos de mera prevención o contención de delitos menores.

La responsabilidad de las cúpulas policiales se agrava si consideramos que como respuesta a los reclamos por la violencia policial se responde sólo exonerando a policías sumariados. Lo que no llega a conocimiento de la opinión pública son los razones por las que estos agentes tienen sumario (el grado de vinculación con el ejercicio de la violencia) y existen en cambio fuertes sospechas que muchos de ellos son exonerados en estas ocasiones por problemas internos a la fuerza antes de por haber sido protagonistas de graves violaciones a los derechos humanos.

El caso que se dio en llamar «la matanza de Wilde» parece confirmar lo que estamos diciendo. Varios de los policías participantes de la misma estaban siendo investigados por diversos delitos, y algunos habían sido puestos en disponibilidad. Sin embargo, participaron en el hecho como parte de un procedimiento oficial (ver «informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, 1994»)

Las jerarquías policiales y el poder político demostrarían un genuino interés en respetar los derechos humanos si:

▲ Frente a los reclamos de mayor seguridad urbana propusieran un mayor control en la selección del personal, mejores condiciones de trabajo para los agentes, mayor entrenamiento físico y psicológico, antes que mayor armamento y penas más duras.

▲ Ante los reclamos de los organismos nacionales e internacionales por las continuas violaciones a los derechos humanos pusieran en disponi-

Capítulo I ▲ Violencia policial. Detenciones arbitrarias.

bilidad a aquellos agentes efectivamente vinculados a los grupos más violentos, haciendo transparente la información sobre sus causas.

▲ En ambos casos, serían responsables si se abocaran seriamente a la revisión de su organización interna, sus reglamentos obsoletos, su organización fuertemente burocratizada. Si se reconociera que hay un abismo entre la práctica policial cotidiana y las leyes que dicen organizarla.

Cuadros

Cantidad de víctimas resultado del accionar violento de la policía y las fuerzas de seguridad

Fuente: diarios Clarín, Página/12, Crónica y La Nación

Capital Federal - Total de víctimas - Año 1995

	Civiles muertos	Civiles heridos	Funcionarios muertos	Funcionarios heridos	TOTALES
Enero	4	0	1	0	5
Febrero	3	2	0	1	6
Marzo	0	1	0	2	3
Abril	3	0	0	0	3
Mayo	5	6	0	0	11
Junio	4	2	0	1	7
Julio	3	3	0	2	8
Agosto	3	4	0	0	7
Septiembre	5	2	0	0	7
Octubre	8	2	0	1	11
Noviembre	2	3	0	2	7
Diciembre	2	3	0	1	6
TOTALES	42	28	1	10	81

Capital Federal - Muertes y lesiones de civiles
por tipo de hecho - Año 1995

Tipo de caso	Civiles muertos	Civiles heridos	TOTALES
Uso excesivo de la fuerza - Ejec.	32	24	56
Uso extrafuncional de la fuerza	3	2	5
Uso Indiscriminado de la fuerza	4	2	6
Bajo custodia	3	0	3
TOTALES	42	28	70

Capital Federal - Total de víctimas en enfrentamientos,
discriminando la actuación de funcionarios francos de
servicio - Año 1995

	Total de civiles muertos	Por fun de franco	Total de civiles heridos	Por fun de franco	Total de func. muertos	Francos de serv.	Total func. heridos	Francos de serv.
Enero	4	0	0	0	1	1	0	0
Febrero	1*	1	2	0	0	0	1	0
Marzo	0	0	2	0	0	0	2	0
Abril	3	0	1	0	0	0	0	0
Mayo	4*	0	6	2	0	0	0	0
Junio	4	2	2	2	0	0	1	0
Julio	3	1	3	1	0	0	2	0
Agosto	3	0	4	1	0	0	0	0
Setiembre	5	0	2	0	0	0	0	0
Octubre	8	1	2	1	0	0	1	0
Noviembre	2	1	3	0	0	0	2	0
Diciembre	2	0	3	0	0	0	1	0
TOTALES	39	6	28	7	1	1	10	0
Porcentaje	100%	15%	100%	25%	100%	100%	100%	0%

* La cifra difiere de la del cuadro anterior, ya que en éste sólo se consideran los muertos y heridos en enfrentamientos y no se incluyen las víctimas "Bajo custodia".

**Capital Federal - Carácter que revestían
los funcionarios-víctimas - Año 1995**

	En servicio	De franco	TOTALES
Muertos	0	1	1
Heridos	10	0	10

Gran Buenos Aires - Total de víctimas - Año 1995

	Civiles muertos	Civiles heridos	Funcionarios muertos	Funcionarios heridos	TOTALES
Enero	4	9	2	6	21
Febrero	6	2	1	1	10
Marzo	12	3	0	4	19
Abril	9	8	4	9	30
Mayo	17	10	3	3	33
Junio	13	16	3	1	33
Julio	13	15	3	8	39
Agosto	7	12	2	3	24
Setiembre	9	6	2	3	20
Octubre	8	4	2	0	14
Noviembre	10	3	3	2	18
Diciembre	15	8	3	6	32
TOTALES	123	96	28	46	293

**Gran Buenos Aires - Muertes y lesiones de civiles
por tipo de hecho - Año 1995**

Tipo de caso	Civiles muertos	Civiles heridos	TOTALES
Uso excesivo de la fuerza - Ejec.	114	75	189
Uso extrafuncional de la fuerza	14	9	23
Uso indiscriminado de la fuerza	4	7	11
Rajo custodia	5	6	11
TOTALES	137	97	234

**Gran Buenos Aires - Total de víctimas en enfrentamientos,
discriminando la actuación de funcionarios francos de
servicio - Año 1995**

	Total de civiles muertos	Por fun. de franco	Total de civiles heridos	Por fun. de franco	Total de func. muertos	Francos de serv.	Total func. heridos	Francos de serv.
Enero	4	3	9	8	2	2	6	4
Febrero	6	3	2	1	1	1	1	0
Marzo	12	4	3	2	0	0	4	4
Abril	9	3	8	6	4	4	9	4
Mayo	17	8	10	4	3	3	3	3
Junio	11*	6	10*	6	3	3	1	0
Julio	13	7	15	7	3	1	8	8
Agosto	6*	4	12	8	2	2	3	3
Setiembre	8*	7	6	3	2	2	3	1
Octubre	7*	3	4	1	2	2	0	0
Noviembre	10	5	3	2	3	2	2	0
Diciembre	15	6	8	4	3	3	8	3
TOTALES	118	59	90	52	28	25	46	30
Porcentaje	100%	50%	100%	58%	100%	89%	100%	65%

* La cifra difiere de la del cuadro anterior, ya que en éste sólo se consideran los muertos y heridos en enfrentamientos y no se incluyen las víctimas "Bajo custodia".

**Gran Buenos Aires - Carácter que revestían
los funcionarios-víctimas - Año 1995**

	En servicio	De franco Pol. Bon.	De franco Pol. Fed.	Otras fuerzas	Retirados	TOTALES
Muertos	6	14	4	3	1	28
Heridos	23	18	4	0	1	46

Capital Federal
Edades de las víctimas civiles
Año 1995

Edad	Número de víctimas
Menos de 20	9
De 21 a 25	8
De 26 a 40	14
Más de 40	3
TOTAL	34

Gran Buenos Aires
Edades de las víctimas civiles
Año 1995

Edad	Número de víctimas
Menos de 20	43
De 21 a 25	42
De 26 a 40	30
Más de 40	8
TOTAL	123

Análisis de los cuadros

La metodología y la tipología utilizada para la clasificación de las noticias policiales es la misma que la usada en el Informe del año 1994. Se adjunta como Anexo en este Informe.

La cantidad de víctimas civiles como resultado del ejercicio de la violencia punitiva en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires ha aumentado con respecto al año anterior. Mientras en 1994 el número de muertos civiles fue de 124 personas, este año la cifra subió a 195. Como ya señalamos en informes anteriores, estas cifras son relativas ya que nuestra fuente de datos son los cuatro periódicos de mayor circulación en la Capital Federal. Ello hace suponer que la cantidad de víctimas es sensiblemente superior. En cambio, el número de policías muertos es, sino exacto, muy aproximado a lo realmente acontecido, ya que la muerte de un policía es, siempre, noticia. El número de policías muertos en enfrentamientos aumentó también respecto al año anterior. Mientras en 1994 la cifra fue de 19 funcionarios, este año esa cifra subió a 29. Pero, si consideramos la cantidad de funcionarios víctimas estando en servicio la cifra es de 7 en 1994 y 6 en 1995. Una variación menor.

La relación entre civiles y policías muertos en la Capital Federal no indica otra cosa que una sistemática política de eliminación del adversario, ya que no es posible conjeturar que la fuerza se está enfrentando a una delincuencia organizada, si atendemos al tipo de hecho que se reprime. Sin embargo, esta apreciación no debe ser comprendida tan linealmente. Si se atiende al alto número de hechos protagonizados por policía franco de servicio (tanto agentes de la policía de la provincia como agentes de la policía federal actuando en jurisdicción provincial) comienza a perfilarse con fuerza un fenómeno que requiere de explicación. A primera vista pareciera que la violencia punitiva está fuera del control de las autoridades de la fuerza, convirtiéndose en una especie de justicia o venganza por mano propia, ejercida arbitrariamente sobre la ciudadanía indefensa o sobre pequeñas delincuentes. De ser así encontraríamos en todos los casos, severas sanciones institucionales para los que cometen este tipo de hechos. Sin embargo, ello no sucede.

Por ello, la responsabilidad sobre la gravedad de los hechos cuyas cifras se exponen a través de la estadística, recae fundamentalmente sobre las autoridades policiales y el poder político que, a lo largo de estos años, sólo responden a los problemas vinculados al orden urbano con el pedido de mayores penas y más armamento para la policía. Estas medidas se han demostrado ineficaces, no sólo en nuestro país, sino en países como los Estados Unidos en donde el presupuesto policial es notoriamente más alto que el nuestro y el índice de criminalidad no sólo no ha disminuido, sino que aumenta progresivamente.

Es responsabilidad de las autoridades no ser capaces de dotar a sus fuerzas del entrenamiento y la educación necesaria para que sean funcionarios respetuosos de la ciudadanía y de las garantías que aseguran el estado de derecho. Actualmente representan un peligro cotidiano para la gente y, paradójicamente, —como lo demuestran los agentes que se disparan entre sí—, para los mismos miembros de la fuerza.

Análisis de los cuadros correspondientes al Gran Buenos Aires

El total de víctimas civiles muertas en enfrentamientos con la policía es de 123 personas, la mayoría —el 81 %— en hechos que pueden ser caratulados como *Uso excesivo de la fuerza*, y en algunos casos, como *Ejecuciones*.

El 11 % de las víctimas lo fue por *Uso extrafuncional de la fuerza*, o sea, fue asesinado como consecuencia de abusos cometidos por personal policial en ocasiones en que no es dable suponer, siquiera, que la fuerza haya sido usada con fines de represión de un supuesto ilícito. Por ejemplo, el asesinato de vecinos que han discutido con el agente por asuntos particulares.

El 4 % de las víctimas lo fue *Bajo Custodia*, como consecuencia de malos tratos dentro de las comisarías.

El 3% de las víctimas lo fue por *Uso indiscriminado de la fuerza* durante operativos policiales. En estos casos se trata de personas totalmente ajenas al ilícito que se pretendía reprimir o controlar.

El total de funcionarios muertos en enfrentamientos es de 28. De ellos el 65 %, son policías francos de servicio (18 funcionarios).

El 21 % son policías en servicio (6 funcionarios)

El 14 % pertenecen a otras fuerzas (Servicios Penitenciario Federal, Ejército) o son policías retirados (4 funcionarios)

Del 65% de los policías muertos francos de servicio, el 29 % pertenece a la Policía Federal (4 sobre 14 muertos en enfrentamientos)

El 48% de los policías heridos lo fueron estando francos de servicio; uno de ellos, retirado de la fuerza.

Sobre un total de 198 enfrentamientos en el año, el 45% fue protagonizado por policías en servicio, el 46 % por policía franco de servicio (75% perteneciente a la policía bonaerense y 25% a la policía federal), el 4% por funcionarios de otras fuerzas y el 6% por custodios de empresas privadas de seguridad, cuyos agentes en muchos casos son policías retirados o en actividad. Respecto a las edades de los víctimas civiles, si bien los datos son sólo indicativos teniendo en cuenta la fuente primaria con que se cuenta, resulta que:

el 35% es menor de 20 años;

el 34% tiene entre 21 y 25 años;

el 30 % tiene entre 26 y 40 años,

el 7% es mayor de 41 años.

De estos porcentajes, sumando los dos primeros, encontramos que el 69% de las víctimas civiles son menores de 25 años.

Análisis de los cuadros correspondientes a la Capital Federal

En la Capital Federal, el total de víctimas civiles muertas en enfrentamientos con la policía es de 42 personas. De ellas el 76 % lo fue por *Uso excesivo de la fuerza*.

El 10 % por *Uso indiscriminado de la fuerza*. El 7% por *Uso extrafuncional de la fuerza*.

Y, el mismo porcentaje, 7%, *Baja Custodia*. Pero, de las 3 víctimas que conforman este índice, 2 corresponden a soldados que murieron ahogados en la pileta del Regimiento de Granaderos a Caballo General San Martín.

El único funcionario muerto en enfrentamiento, fue un policía franco de servicio que se resistió a un asalto callejero.

Respecto a la cantidad de víctimas policiales, hay que marcar una clara diferencia jurisdiccional. Mientras en la provincia de Buenos Aires la cifra de víctimas ha aumentado con respecto a años anteriores, en la Capital Federal ha disminuido hasta el grado de no tener la Policía Federal ninguna baja actuando en servicio. Las víctimas fatales pertenecientes a la policía capitalina vestían como policía franco de servicio al momento de producirse los enfrentamientos. Y, salvo el caso señalado más arriba, ocurrieron fuera del ámbito de la Capital, en el conurbano bonaerense, donde residían los funcionarios.

Sobre un total de 53 enfrentamientos en el año, el 74% fueron operativos realizados por funcionarios en servicio. El 24 % —13 casos— por agentes de franco, de ellos, el 30 % —4 casos— eran policías retirados y el 8 % —1 solo caso— un policía bonaerense.

Vigiladores o custodios de las agencias privadas de seguridad provocaron 4 hechos del que resultaron 2 víctimas fatales, una civil y otra un vigilador y 8 personas heridas, algunas de gravedad.

Respecto a las edades de las víctimas civiles, y considerando la salvedad hecha en el análisis del cuadro correspondiente al Gran Buenos Aires, encontramos que,

- el 26% de las víctimas son menores de 20 años;
- el 24% entre los 21 y los 25 años;
- el 41% entre los 26 y los 40 años;
- el 9% mayores de 41 años.

De estos porcentajes, sumando los dos primeros, encontramos que el **50% de las víctimas son menores de 25 años.**

Anexo

Metodología de trabajo:

La fuente de información sobre la que se construyen los datos estadísticos sobre las muertes y lesiones causadas por el sistema penal son los cuatro periódicos de mayor circulación en la Capital Federal (Clarín, La Nación, Crónica y Página/12).

Ello así porque no existe en el país una fuente de datos confiable sobre este tipo de hechos. Las noticias de los periódicos refieren a dos fuentes principales: por una lado, la crónica policial que se construye sobre los partes que la policía envía a las agencias de noticias sobre los hechos en los que interviene y, por otro y en menor medida, sobre la denuncia de familiares de las víctimas o de abogados y organismos defensores de los derechos humanos. Obviamente estas fuentes primarias no pueden dar cuenta de la totalidad de los hechos acaecidos, pero además los periódicos tampoco reproducen todos los comunicados de prensa que les son girados. Ello convierte a la estadística que adjuntamos en una muestra parcial sobre la realidad del fenómeno.

Pese a todas estas limitaciones consideramos que la información que se expone sistematizada es una proyección válida de un problema especialmente preocupante. Por otra parte, nuestra sistematización de datos es una estadística confiable, pese a la fuente con la que contamos, ya que: recoge la noticias de los diarios de mayor circulación dentro de la región en análisis; los datos se vuelcan a la base diariamente a lo largo de todo el año; existe en el país libertad de prensa, lo que permite suponer que no son datos que se censuran sistemáticamente y, finalmente; se trabaja con una tipología de los hechos a lo largo de periodos de tiempo prolongados.

Tipología

La violencia en análisis comprende las muertes y lesiones que causa el personal armado de las agencias del sistema penal en el cumplimiento de sus funciones, o en directa relación con las mismas. Abarca al personal que esta autorizado para el uso de armas o del que se tolera que las use por

asignársele o admitirse que cumple funciones propias de las agencias armadas del sistema penal.

Los hechos se clasifican según el tipo de acción:

Ejecuciones

Uso excesivo de la fuerza: cuando el funcionario dispara con el objetivo de causar la muerte inmediata de la víctima ("Ejecuciones") y, cuando las muertes y lesiones ocurridas son el resultado del uso desproporcionado de la fuerza de parte de los cuerpos de seguridad que actúan en situaciones que habrían podido dirimirse a través de otros mecanismos de disuasión. ("Uso excesivo de la fuerza"). Los casos más comunes son el control de pequeños delincuentes en la investigación de delitos de menor cuantía, el uso de armas de alto poder de fuego en operativos en barrios pobres urbanos, el control de ciudadanos desarmados, el control de manifestaciones, el resultado de acciones previas de seguimiento e investigación policial, etc.

Todos ellos son los casos más habituales de la crónica. Y en ellos el parte policial ha argüido, para justificar el enfrentamiento, la "actitud sospechosa" de la víctima, el "pedido de identificación", el "desacato a la voz de alto". En el relato de estos hechos la retórica es conocida: el "delincuente abatido" tenía un "frondoso prontuario", -era "un peligroso hampón"/ "malviviente", existió "un nutrido tiroteo", etc. Suponemos, teniendo en cuenta el resultado de investigaciones de las escasas causas en las que se investiga seriamente este tipo de hechos, que, en su mayoría, se trata de dos tipos de casos: o bien el enfrentamiento se produce porque la policía presencia casualmente el ilícito y responde haciendo un uso abusivo de la fuerza. Ello explicaría entonces que un alto número de estos hechos sean protagonizados por policía franco de servicio, o bien se trata del resultado de investigaciones policiales sobre personas que están siendo seguidas policialmente, ello explicaría, a su vez, que en muchos casos las víctimas sean *ex-convictos* o evadidos de las prisiones.

Uso extra-funcional de la fuerza

Se trata de casos de abuso de poder e implica ejecuciones o lesiones graves pero ocurre cuando el agente actúa en virtud de motivaciones o en

circunstancias ajenas a sus funciones, encontrándose o no en servicio. Es importante destacar que los homicidios o lesiones se cometen amparándose en su condición de efectivos de policía o de una fuerza de seguridad. Puede obedecer a conflictos personales con la víctima, a una demostración de poder, o ser el resultado de un intento de robo o hurto a un agente de civil o de franco.

Uso indiscriminado de la fuerza

Supone el desconocimiento de cualquier forma de disuasión pacífica o de fuerza moderada, sólo que además la acción no está dirigida hacia un sujeto determinado, de manera que se victimiza a ciudadanos comunes que quedan atrapados en acciones supuestamente emprendidas para el control de la criminalidad.

Muertes bajo custodia.

Cuando afecta a personas detenidas en comisarías y en recintos policiales o militares.

Las víctimas pueden ser:

Víctimas civiles

Civiles desarmados

"Sospechosos" (en desecato o la voz de alto; en enfrentamiento; en la supuesta comisión de un hurto de menor cuantía, etc.); detenidos (muertes en cárceles o comisarías). No se consideran en la estadística víctimas civiles pertenecientes a grupos comandos o bandas armadas altamente organizadas.

Terceros

Personas que se encuentran casualmente en el lugar del hecho y resultan muertas o heridas por balas policiales.

Funcionarios armados en enfrentamientos con sospechosos

Funcionarios que resultan muertas o heridos en enfrentamientos con la pequeña delincuencia y con la delincuencia organizada

I.b Derechos Humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales.

El Sistema contravencional, los Edictos policiales y la detención por averiguación de identidad.

Gustavo F. Palmieri. Abogado. Integrante del Programa: «Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos».

Tal como fuera destacado en anteriores informes sobre violencia institucional (Ver: CELS/Facultad de Filosofía y Letras: «Informe sobre violencia institucional y urbana, 1993» e, «Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, 1994»), la facultad policial de detener y condenar personas sin orden judicial, fundado ya sea en la "detención por averiguación de antecedentes" o en los edictos de policía y contravenciones continúa presentándose como un modo de operar que provoca constantes violaciones a los derechos humanos.

Conforme lo expresado en otras secciones de este informe, estas facultades policiales resultan muchas veces el origen de hechos de violencia policial, especialmente en los casos de muerte y malos tratos en comisarias. La muerte del joven Alejandro Colado, detenido por el edicto policial de Ebriedad, es un caso demostrativo¹.

Ahora bien, aún cuando estas detenciones no estén acompañadas de torturas y/o apremios, continúan constituyendo uno de los mecanismos represivos más arbitrarios, operando casi exclusivamente sobre determinados grupos sociales: jóvenes, pobres, migrantes. Sin duda es difícil plantear un horizonte de progreso en cuanto a la vigencia de las garantías personales

¹ Alejandro Colado de 23 años, murió el 14 de mayo de 1995, en una celda de la Comisario 49º de Capital Federal. Su muerte o causa de un edema pulmonar por la ingesta de alcohol, podría haberse evitado de mediar una adecuada atención médica.

Mario Fecundo Cáceres de 20 años, fue encontrado muerto el 20 de septiembre de 1995 en una plaza de la localidad de Adrogué, Provincia de Buenos Aires, luego de que la noche anterior fuera detenido por agentes de policía para que acreditara su identidad.

que consagran los derechos humanos si, sólo en la Capital Federal, más de cien mil personas sufren por año la experiencia de la detención arbitraria sin tener las herramientas idóneas para defender sus derechos.

Además de la existencia de múltiples objeciones a la constitucionalidad de las leyes en que se fundan estos arrestos² y condenas, la agencia policial hace uso de estas facultades más allá, aun, de las competencias que dichas leyes le confieren.

El número anual de detenciones, tanto por edictos como por averiguación de identidad y el sector social sobre el que se aplican demuestran que, lejos de las justificaciones oficiales que sostienen que estas figuras son utilizadas como mecanismos "discrecionales" de prevención del delito y/o sanción de faltas menores, ambos facultades se relacionan directamente con un modo sistemático de ejercicio del poder y con una concepción del control y de la "seguridad" violatoria de los derechos humanos y civiles.

La arbitrariedad y consecuente selectividad e injusticia de estas detenciones y condenas forman parte de una "política de control" de las instituciones policiales. Pero, es fundamental tener en cuenta, que estas facultades se encuentran, por un lado, amparadas en normas dictadas por los poderes legislativos nacional y provinciales y, por otro, articuladas con un modo, cuanto menos ambiguo, de actuación del Poder Judicial.

Por ello, la posibilidad de proponer cambios garantistas supone antes y, en primer lugar, analizar una serie de cuestiones que hacen a la operación real del sistema contravencional y la detención por averiguación de antecedentes³.

A. Edictos policiales y faltas contravencionales

Legislativamente los edictos, cuyo "redactor", como funcionario originariamente facultado para dictarlos, era el jefe de la Policía Federal, fueron ratificados en 1956 mediante un Decreto-Ley⁴ de la dictadura de 1955-

2 Se han optado por omitir la consideración a cualquier diferencia técnica entre arresto, detención, demora, etc. las que en esta parte del informe aluden indistintamente a privación de la libertad.

3 Las observaciones realizadas a continuación están referidas casi con exclusividad a la utilización de estas facultades policiales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

1958 y, luego por una ley ómnibus con la que el posterior gobierno democrático validó toda una serie de estos decretos-leyes. A partir de estas ratificaciones la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió subsanada la inconstitucionalidad de origen de los edictos policiales.

Obviamente, los cambios de categoría legal no alteraron ni la funcionalidad política, ni las determinaciones ideológicas que acompañaron desde el origen a estas facultades policiales. Se otorgaba así⁴, estatuto legal a una serie de textos de origen policial que, más allá de las dificultades reales para tipificar conductas en materia contravencional, constituyen un ilimitado muestrario de adjetivaciones personales más que de conductas prohibidas, de categorías que propician y amparan la persecución de clases de personas sin importar demasiado cual es la conducta sancionada, y de las cuales resulta imposible deducir, en muchos casos, cual es el daño que la detención y la condena intentan prevenir, evitar o castigar.

La misma policía es la encargada de recolectar y evaluar la "prueba", acusar y juzgar la falta cometida. Todo ello sin respetar básicas garantías procesales como, por ejemplo, la defensa en juicio. Estos característicos son compartidos por los Edictos Policiales y el Reglamento de Procedimientos en Materia Contravencional de la Capital Federal y, en la práctica, por el Código de Faltas Contravencionales de la Provincia de Buenos Aires.

La imposibilidad legislativa de dar concreción a cualquiera de los proyectos que sobre esta materia se presentaron, salvo de aquéllos que sólo ratificaron la operatoria existente, y la descomprometida solución que se dio a este tema al modificarse el Código de Procedimiento Penal de la Nación en el año 1992⁶, pueden ser entendidos como síntoma de la fuerza de la agencia policial, pero también como muestra de la existencia de una operatoria que resulta "cómoda" y de menor conflictividad para muchas

4. Decreto-ley es el nombre que reciben en la Argentina los textos legislativos dictados por los gobiernos no democráticos.

5. La génesis de las faltas contravencionales en la mayoría de las Provincias sigue un curso similar.

6. En el año 1992 se realiza una importante modificación del sistema procesal penal federal y de la Capital Federal a partir del dictado de un nuevo Código de Procedimiento Penal de la Nación, sin embargo por el artículo 538 del nuevo Código se mantuvieron intactos todos los artículos del antiguo sistema que hacían expre-

otras áreas de la justicia o de la Administración que prefieren dejar el tema en manos de la policía o no enfrentarse con esta institución.

En términos legislativos, el cambio de jerarquía constitucional de la Ciudad de Buenos Aires ha colocado, este último año, la discusión fuera de la órbita del Congreso Nacional. Éste ya no será el encargado de dictar las normas en materia contravencional, sino que el asunto quedará dentro de la competencia del nuevo estado autónomo. Al respecto, las relaciones entre la futura "Justicia local" y la "Policía Federal" aparecen como uno de los centros alrededor de los cuales girarán los problemas de competencia entre el Estado Nacional y el futuro estado de Buenos Aires en materia de seguridad urbana.

Cuestiones procesales - judiciales

En referencia a los elementos procesal-judiciales de esta cuestión, existe, en teoría, la posibilidad legal de que la condena policial aplicada sea revisada por un juez, para lo cual se debe apelar en un plazo no mayor de 24 hs. Debido a esta posibilidad de revisión judicial la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que las condenas recaídas en virtud de los edictos policiales no son inconstitucionales, pues quedaría asegurado el control judicial suficiente. En la práctica y más allá de la carencia de datos estadísticos precisos para el año 1995, la apelación judicial no se acerca ni al 0,5% de las condenas, repitiéndose los índices de años anteriores. Resulta de destacar que, conforme las entrevistas realizadas a jueces y funcionarios, casi en el 100% de dichas apelaciones, los tribunales Correccionales de la Capital Federal revocan las condenas policiales aplicadas. Revocaciones basadas fundamentalmente en: insuficiencias de la prueba o en la nulidad del procedimiento policial.

Sin embargo, las razones del extremadamente reducido índice de apelaciones presentadas no sólo deben buscarse en la brevedad del plazo

so referencia al procedimiento contravencional, hasta tanto se dictara el código respectivo. Esto implicó que la Policía Federal entendiera que no debía modificar su operatoria en materia de edictos, e hizo caso omiso a la jurisprudencia que entendía que el régimen contravencional debía respetar las distintas formalidades, obligaciones y prohibiciones para el personal policial y garantías para el imputado dispuestas por el nuevo Código. En este caso, la continuidad de la práctica policial gira sobre el silencio legal mantenido.

permitido para la apelación, el más reducido del ordenamiento procesal escrito, sino también en toda una serie de causales que tornan a la apelación un hecho circunstancial y anecdótico.

Sin restarle importancia, es erróneo entender que la brevedad del plazo es la variable fundamental en el sistema de apelaciones de condenas recaídas por violación a los edictos policiales. Si así fuera estaríamos atribuyéndole al sistema contravencional idénticas características que a otros circuitos del sistema penal y esto no es así.

Otras cuestiones son de idéntica importancia. Por ejemplo, la persona condenada no tiene derecho⁷, y en la práctica tiene vedado, cualquier tipo de asistencia técnica antes de la condena y, aunque es cierto que dicha asistencia no es necesaria para presentar las apelaciones, el desconocimiento de tal posibilidad legal es algo de peso para determinar la poca utilización de estas posibilidades, dado que los recursos judiciales son materia de conocimiento casi exclusiva de los abogados⁸ y cuestión sobre la cual opera la policía⁹.

Los sectores victimizados por el sistema contravencional son, en buena medida, grupos focalizados que desarrollan actividades en ambientes acotados. Así, en un gran porcentaje, los detenidos y condenados por violación a los edictos son personas relacionadas, por ejemplo, con el juego clandestino, la prostitución o, migrantes de países limítrofes. Periódicamente, en lapsos que pueden ser bimensuales pero que pueden tornarse diarios por momentos, dichas personas son detenidas y condenadas por edictos o establecimiento de identidad. Los fines serían múltiples: demostrar que en el

7 Más allá de la jurisprudencia de la Corte Suprema, algunos Juzgados entienden que la reforma del Código Procesal, a la que ya se hizo referencia en la nota al pie anterior, determinaría la nulidad de la declaración del imputado si durante la misma no pudo contar con asistencia de un abogado.

8 Razones de formación académica y de capacitación profesional, ligadas a posibilidades laborales, han llevado a la mayoría de los abogados a desentenderse de las cuestiones contravencionales.

9 Al respecto una disposición interna de la Policía Federal, el Memorando N° 2 de la Superintendencia de Asuntos Judiciales (17-2-64), recomienda a los agentes que, aun en casos de condenas en serie, las notificaciones de las mismas sean realizadas de forma individual a fin de evitar que, ante alguna eventual apelación, otros imputados repitan tal acción.

distrito o comisaría se continúa manteniendo determinado grado de control, buscar cierto efecto a nivel jurisdiccional, castigar faltas de "pago" y, hasta cumplimentar estadísticas, dado que aparentemente las detenciones por edictos y establecimiento de identidad (que en este sentido funcionan de modo similar), habrían sido adoptadas como importante variable para demostrar la eficacia del trabajo policial¹⁰. Así, la práctica de la detención periódica por parte de la policía termina transformándose, junto al pago de "cánones" para ejercer distintas actividades, en un componente común y habitual de ciertos oficios.

La apelación, entonces, no es evaluada como la táctica de defensa más adecuada por estos grupos sociales que viven de profesiones "controladas" exclusiva e informalmente por la policía, en jurisdicción de cada comisaría. Antes bien, puede ser considerada como un enfrentamiento directo con la agencia policial que puede hacer peligrar el desarrollo normal de la actividad.

Pero hay también otros elementos que tornan pragmáticamente poco relevante la revisión judicial de una condena contravencional. Por un lado, el control es tardío pues la persona ya ha sido privada de su libertad, y la revocación de la condena, aun en el caso de personas habitualmente detenidas, no sienta ningún tipo de precedente que evite arbitrarias detenciones posteriores. Además, salvo que la detención derive en la comisión de algún delito grave por parte de algún integrante de la agencia policial y que el mismo adquiera notoriedad pública¹¹ no suele iniciarse por parte de los jueces o fiscales la investigación sobre la responsabilidad de los agentes de la institución policial. Aun cuando jueces y fiscales reconocen que es común encontrar importantes irregularidades alrededor de estas prácticas. Además, salvo que exista un importante daño a la integridad física como producto de un abuso policial, no se reconocen ningún tipo de reparaciones económicas.

¹⁰ Al respecto puede leerse: Adrián Juan Pelacchi (Jefe de la Policía Federal Argentina). "La Seguridad en Buenos Aires" en «Revista de Policía y Criminalística», 1995, pág. 58 a 66.

¹¹ Cuestión que generalmente no llegará a la justicia por vía de la apelación de una condena sino directamente por una denuncia.

Asimismo, la agencia policial no se siente afectada por los resultados de una apelación en sede judicial. En esta materia los fallos judiciales no tienen mayor influencia sobre el accionar policial cotidiano. Así, que algunos fallos reconozcan el derecho de los detenidos por edictos a tener su abogado so pena de nulidad de todo lo actuado, o que algún tipo contravencional y aun todo el procedimiento sea declarado nulo o inconstitucional, no implica que más allá de la nulidad del proceso o la revocación de la condena judicial para ese caso concreto, en la comisaría o sede policial se modifique la manera de operar¹², sin importar la interpretación judicial de la ley ni en muchos casos las modificaciones legislativos¹³. En la cuestión que aquí tratamos, la institución policial pareciera más permeable a los fallos de condena por accionar arbitrario y delitos que a aquéllos que sin inculpar a ningún agente disponen la nulidad de su accionar. En consecuencia, si eliminar un posible antecedente contravencional no resulta de gran importancia para quien no va ser habitualmente detenido por la policía, la revocación de la condena, aun por inconstitucionalidad de un edicto, no garantiza ni es marca alguna que impida detenciones posteriores por el mismo motivo, en circunstancias similares y aun sobre la misma persona.

La poca importancia que la policía atribuye al escaso control judicial en materia de contravenciones también se patentiza en que, en la mayoría de los casos, los asesores legales policiales no se presentan a las audiencias ni se carrigen las cuestiones de procedimiento, de pruebas o de falta de garantías que provocan una revocación final de la condena. Al mismo tiempo, las sentencias que revocan condenas aplicadas por la policía nunca son apeladas por esta última. Finalmente la misma policía suele resolver la no aplicación de una pena cuando espera o sabe que se presentará una apelación de la condena.

Frente a una institución como la policía, caracterizada por un alto grado de cohesión interna, los jueces contravencionales presentan una estruc-

12 En las entrevistas mantenidas con Jueces y Secretarios de Juzgados Contravencionales dan cuenta de que el cuestionamiento de las facultades policiales por algún juez sólo provoca que, en la medida de lo posible, las actuaciones no sean elevadas al Juzgado durante ese turno.

13 Ver al respecto nota 5 o lo expresado más adelante en relación a la detención de personas documentadas para "establecer su identidad".

tura diametralmente diferente y con matices y tendencias variados. Así entre, por un lado, actitudes voluntaristas y, por otro, serias limitaciones en los hechos, terminar teniendo una participación sólo tangencial y de modo alguno determinante en materia controverencial.

Es importante reconocer que algunas estrategias implementadas por organismos y asociaciones civiles propiciando la apelación sistemática de las condenas aplicadas a sus miembros, han resultado en éxitos parciales (estas organizaciones son la «Asociación Travestis Argentinas», la «Asociación Meretrices Argentinas» y «Gays y Lesbianas por los Derechos Civiles»). Sin embargo, en general no se ha hecho lugar a recursos de amparo presentados para prevenir las sucesivas detenciones.

En la provincia de Buenos Aires, el aumento de condenas por edictos ha sido notorio: 43.307 en 1985 y 70.942 para 1995 según datos de la propia policía. En la Capital Federal nos encontramos con un aumento de similares características: de 35.350, a una cifra proyectada en 1995 de 133.588 condenas.

El reducido porcentaje de apelaciones, la revocación de la condena en la casi totalidad de las mismas y las últimas circunstancias expresadas parecieron demostrar que el poder de los edictos no está tanto en la facultad de condenar sino en la de poder detener sin contralor. Ello posibilita la construcción de un poder articulado por la posibilidad de arrestar arbitrariamente, sin causas y sin responsabilidades. Confiere a su vez a la agencia policial la capacidad de autorizar y mediar en actividades legalmente prohibidas o no. Así como desgastar, a través de la presión constante que supone la detención y el alojamiento en malas condiciones, a pequeños delinquentes o personas estereotipadas por la policía como molestas. De hecho y en gran cantidad de casos, las detenciones por edictos o averiguación de identidad constituyen un mecanismo de control zonal que actúa sobre las personas no sólo estigmatizándolas a través del armado de pron-tuarios policiales sino también como estrategias de agotamiento mediante sucesivas detenciones, que en muchos casos y dependiendo de la situación del detenido, puede ir acompañado de apremios y torturas.

B. La detención por establecimiento de identidad o averiguación de antecedentes

Similares consideraciones merece la facultad policial de detención por averiguación de antecedentes que tienen la Policía Federal y casi la totalidad de las policías provinciales, entre otras la de la Provincia de Buenos Aires. En el caso de la Policía Federal esta facultad fue discutida en el Congreso de la Nación en el año 1991, a raíz de la muerte en una comisaría de Walter Bulacio¹⁴ luego de lo cual el plazo de detención se redujo de 24 a 10 hs. y se modificaron algunos de los requisitos que habilitaban la misma. Esta modificación, introducida por la Ley N° 23.950 implicó, más allá de sus limitaciones, que el Poder Legislativo interviniera expresamente sobre una facultad policial, circunstancia que, como fuere destacado, no ocurrió en materia de edictos policiales.

El análisis de los textos legales no permite aclarar demasiado respecto a esta facultad. Antes bien, ponen de manifiesto que la intención clara es facultar a la policía a realizar detenciones sin control judicial. Un análisis de la operativa concreta de este tipo de detenciones dará mayor claridad a esta afirmación.

No resulta necesario recurrir a refinados datos estadísticos para saber que diariamente la policía detiene a un importante número de personas bajo esta figura legal. Los datos cuantitativos que fueron obtenidos por el CELS a partir de los informes que, a modo de cumplimiento con los requisitos del inc. 1 del artículo 5º de la Ley Orgánica de la Policía Federal, remiten las comisarías de la Ciudad de Buenos Aires a los Juzgados Correccionales de Turno, se pudo hacer una proyección obteniendo la cifra de unas 36.000 detenciones al año¹⁵. Si bien el trabajo de estudio de la información obtenida no ha finalizado, los datos cuantitativos no se alejan de los esperados. Del análisis de los mismos se deduce:

14 Walter Bulacio de 17 años, murió el 20 de abril de 1991 a causa de los golpes recibidos por personal policial en la Comisaría 35ª de la Ciudad de Buenos Aires, luego de haber sido detenido por averiguación de antecedentes a la entrada de un recital de rock.

15 Cabe destacar que la información obtenida por estos medios no resulta utilizable a todos los efectos, no tanto por la veracidad de los datos relativos a cada

artículo en cuestión les permite proceder durante las "razzias" a la detención grupal de personas, en bares, pubs, cabarets, lugares bailables, bajo la causal de "no acreditar su identidad" dado que aparentemente el requisito de "presunto sospechoso de algo" en estos casos se haya subsumido en las condiciones ambientales.

Aunque no se desprende de la muestra tomada por el CELS, esta facultad es la más utilizada para detenciones individuales o masivas en manifestaciones, paros y movilizaciones.

c. En cuanto a las profesiones u oficios: generalmente los informes consignan que los detenidos realizan oficios industriales no calificados (operario, peón, etc.), o bien son empleados, estudiantes, o los esperables modelo, actriz, bailarina o músico, si la detención se realiza en una razzia. Es extremadamente raro encontrar profesionales liberales, u oficios técnicos, estos no llegan al 1%.

d. A pesar de que una de las principales razones esgrimidas para defender el uso de esta facultad de detención es que permite detener personas sobre las que existen órdenes de captura, el porcentaje de personas demoradas que acreditan esta condición, en nuestra muestra, no llega al 0,5%.

Aún siendo probable que en muchos de estos últimos casos las personas sean registradas de otro modo, la cantidad de personas demoradas por esta causal, en relación a las personas detenidas por orden judicial, muestra una clara desproporción.

Conforme las normas que les dan origen, la finalidad perseguida por estas facultades policiales, es la de "averiguar los antecedentes" registrados de la persona demorada, ante la sospecha de los agentes policiales de que sobre el sujeto en cuestión existe alguna orden de detención judicial¹⁷. Sin embargo las normas también expresan, como finalidad buscada de la detención, el determinar los medios de vida o el establecer la identidad la persona demorada.

¹⁷ Confrontar la antigua redacción del art. 5, inc. 1 de la ley orgánica de la Policía Federal (Decreto-ley N° 333/58) y el actual artículo 13 de la ley orgánica de la Policía Bonaerense. Por la modificación mencionada, el actual art. 5 inc. 1 de Decreto 333/58 determina el establecimiento de identidad.

a. El grueso de las detenciones se ubica en la franja etaria que va de los 18 a los 30 años.

b. En el grueso de las detenciones se alega una justificación formal (en casi la totalidad de los casos las detenciones son comunicadas a los Juzgados¹⁶ mediante formularios preimpresos), registrándose algunas variaciones menores "de estilo" entre comisarías.

De cualquier modo aparecen algunas diferencias entre las detenciones realizadas por personal de comisarías y las realizadas por integrantes de las brigadas del Departamento Central de Policía.

Las detenciones efectuadas por personal de las comisarías se realizan en la gran mayoría de los casos por "No justificar su permanencia en el lugar y no poder acreditar su identidad, o causales similares, que sólo nos permiten imaginar la situación real. Jóvenes haciendo nada, gritando o no gritando, parejas en plazas, a distintas horas del día, y toda una variedad de situaciones que podemos conocer, ya sea por haber sido detenidas o por personas conocidas que lo fueron, pero que de cualquier modo es difícil deducir de los informes policiales.

Sin embargo, en algunos pocos casos, los motivos expresados al juzgarse parecieran querer describir alguna situación o por lo menos relatan un hecho más allá de la simple "permanencia en el lugar". Fundamentalmente individuos a los que se los ve "merodeando" por la puerta de bancos, o parados en algunas esquinas de zonas bancarias, o de hoteles "en actitud sospechosa", o en las boleterías del Hipódromo los días de carrera, etc. O sea, situaciones a las que parecería referirse los términos poco precisos del vocabulario policial y judicial de "estado pre-delictual" o "estado de sospecha".

Los lugares de detención son variados. En el caso de las detenciones llevadas a cabo por Brigadas del Departamento Central de Policía, el

detención sino a la cantidad global de detenciones. La poca importancia práctica de esta fuente para el juzgado provoca que no sea un medio o registro siempre conservado o actualizado con mayores cuidados.

16 Esto en la práctica no significa que exista control alguno sobre las detenciones. Como explicaremos más adelante, la tarea de los juzgados se reduce a recibir la información sobre los hechos consumados, y son muy reducidas las indicaciones que dan a la Policía al comenzar cada turno.

Aun cuando los motivos antes expresado no han sido los que terminaran dando funcionalidad a estas detenciones, los mismos resultan tan confusos como criticables.

La autorización a la policía de detener para determinar los antecedentes implica dar sustento legal a la detención por muestreo para ver si en el total aparecen sujetos con órdenes de captura. Como contrapartida, en raros casos la policía procede de este modo para detener personas por orden judicial. Además, interpretaciones restringidas de algunos Códigos Procesales Penales podrían habilitar la detención de una persona sobre la que, por razones fundadas, se sospechara que existe un orden policial de arresto, sin necesidad de habilitar toda una estructura de detenciones policiales exentas del control judicial.

Tampoco pareciera tener mayor sentido el fundar las detenciones en la necesidad de determinar la identidad de la persona, como establece la ley orgánica de la Policía Federal, más allá de que en un número considerable de casos, las detenciones se realizan sobre personas documentadas.

Así, los múltiples motivos autorizados por la ley para proceder a la detención, el tipo y circunstancias de las detenciones realizadas y la cantidad de las mismas, se concluye que lo que estas leyes posibilitan es una serie de detenciones llevadas a la práctica de modo informal y sin necesidad de expresar mayores justificaciones.

De todo esto se deduce que la facultad de detención policial es utilizada como un mecanismo de control social que sus defensores entienden discrecional y sus detractores abiertamente arbitrario.

Estas detenciones se producen de modo informal, sin cubrir mínimas formas que garanticen derechos al demorado, con menores garantías y requisitos que las detenciones ordenadas por un juez y en la práctica sin control judicial alguno. Las notificaciones al Juez Correccional de turno, que exige por ejemplo la ley 23 950, en la práctica resultan comunicaciones tardías, luego de algunos días de liberada la persona, sin que sea necesario expresar los motivos de la detención y cuyo destino final es ser encarpetada por algún empleado que, en el mejor de los casos, constatará

que dicho formulario deje expresamente aclarado que el detenido ya recuperó su libertad¹⁸.

Con total ausencia de actas firmadas por el detenido o el agente interviniente, sin testigos y con asientos informales que sólo son útiles a quien los lleva, una detención que comienza motivada para establecer la identidad de una persona puede transformarse, sin mayores dificultades, en una detención o condena a un edicto de policía, si fuera el caso que, por algún inconveniente, se superó el máximo de horas de retención permitidas por la primera figura.

Así junto con las detenciones y condenas por faltas contravencionales, la facultad de detención por averiguación de identidad y/o antecedentes generan todo un circuito de arrestos y condenas paralelos e informales. Paralelamente a los sistemas de los Códigos Penales y Procesales penales, funciona un mecanismo no público, informal, doméstico, "casero" y reservado casi exclusivamente a las agencias policiales. Y si bien algunos sectores de la zona de demarcación entre una y otro sistema provienen de la "gravedad de la falta" no es ésta la única línea de demarcación. En algunas ocasiones pareciera que estamos frente a subsistemas conectados pero donde la activación de uno u otro depende también de los sectores sociales participantes y de su modo de accionar. Coexistencia que otorga un amplio y arbitrario margen de acción a la Policía y mantiene alejados del sistema formal muchas de las conductas cotidianas.

Así en ausencia de facultades otorgadas por los códigos procesales se utilizan estas facultades para detener periódicamente a ciertas personas, hostigarlas a fin de controlarlas, conseguir que respeten determinadas pautas, que se muden a otro comisario, lograr que se calmen porque la "onda viene de orden", etc., de hecho se sostiene que los cambios de comisario provocan en muchos casos un aumento de las detenciones. Esto en los casos en que la detención no ampara violaciones mucho mayores, como apremios que posteriormente pueden ser registrados como resistencia al arresto,

18 Durante el trabajo realizado pudieron observarse que en algunos casos se notificaban detenciones que superaban el límite máximo de 10 hs permitido para las detenciones realizadas por la Policía Federal, sin que esto haya implicado la iniciación de acción alguna por parte del Juzgado.

por no mencionar las violaciones que amparadas por estas detenciones han tomado periódicamente estado público.

Sin duda que estas modalidades de detención son paralelas a un mecanismo de (des)control en el que los jueces no pueden o, prefieren, no intervenir activamente en cuestiones relativas a la seguridad y el control urbano. La estructura jurídica de la Capital Federal muestra un número más elevado de juzgados de instrucción que correccionales y, —sin que este signifique emitir opinión sobre la funcionalidad o constitucionalidad del Juzgado Correccional—, en estos casos tienen un solo juez de instrucción y sentencia.

Además de lo ya expresado con respecto a la relación entre Policía y Poder Judicial, en algunos casos la institución policial decodifica los sentencias judiciales que establecen garantías para los detenidos y la prueba a obtener, como obstáculos claros a su posibilidad de actuar. La falta de control judicial en materia de edictos y detenciones por averiguación de antecedentes los torna un instrumento útil como mecanismo de detención y por lo tanto de coerción que le permite operar más libremente y, a su criterio, más eficazmente, sobre aquellas cuestiones en que las garantías constitucionales y los requisitos procesales son valorados como formalismos obstruyentes. Sobre este tema cabe reiterar que, en materia federal, la facultades de detención en sede policial son en muchos aspectos más amplias cuando la orden emana de la misma policía que cuando proviene de un juez.

Complementariamente, algunos sectores del aparato judicial consideran estas facultades de detención como las herramientas discrecionales para una eficaz tarea de prevención, investigación, y aun de condenas substitutivas de conductas prohibidas que en la práctica entienden inabordables por el sistema penal.

La ausencia de políticas serias tendientes a la **judicialización** de estas cuestiones y la utilización de soluciones que, ante la aparición coyuntural de problemas estructurales, sólo implementan un efímero acrecentamiento del control endógeno por parte de las mismas instituciones policiales, vienen conservando y reforzando la situación existente y provocan sistemáticas violaciones de derechos elementales.

Gran Buenos Aires - Infracciones a la Ley 8031
(Fuente: Policía de la Provincia de Buenos Aires)

Año	Art. 42-43	Art. 67	Art. 68	Art. 72	varios	Juegos prohibidos	TOTAL
1985	868	2.107	4.054	10.087	14.702	9.504	41.322
1986	1.187	2.817	7.067	12.454	11.847	12.016	47.368
1987	1.026	2.076	4.686	13.055	10.872	11.053	42.768
1988	1.302	2.834	4.688	12.075	10.610	10.447	41.956
1989	1.510	3.470	3.575	12.290	14.469	8.152	43.506
1990	1.543	5.376	3.782	12.904	14.297	9.234	47.136
1991	1.699	3.325	3.769	10.393	14.260	8.653	42.099
1992	2.417	4.026	3.662	13.602	16.631	8.843	49.181
1993	2.558	4.811	2.715	14.855	21.935	6.929	53.803
1994	2.894	5.662	3.412	23.281	17.445	8.304	60.998
1995	2.530	8.516	2.655	23.782	25.136	5.328	68.947
1996*	370	1.375	508	4.188	1.020	837	8.298
TOTAL	20.884	46.395	44.573	162.966	173.224	99.340	547.382

Contravenciones y edictos policiales - Año 1994 y 1er. sem. 1995
(Fuente: Policía Federal Argentina)

Año	1994	1er. sem. 1995	Proyec. total año	% de variación anual
Ebriedad	52.855	28.449	56.898	7,649229023
Escándalo	20.475	15.824	31.648	54,56898657
Vagancia y mendicidad	17.025	10.446	20.892	22,71365639
Desórdenes	12.519	10.420	20.840	66,46697021
Juego de naipes	1.391	739	1.478	6,25449317
Seguridad pública	846	303	606	-28,36879433
Hotel registro	489	206	412	-15,74642127
Porta/uso de armas	345	225	450	30,43478261
Inf. a Ley 20.429	203	89	178	-23,60515021
Inf. a Ley 24.192	101	47	94	-41,61490683
Policia particular	56	0	0	-100
Bailes públicos	44	17	34	-22,72727273
Toques de pito	8	15	30	275
Juego por dinero	3	13	26	766,6666667
Serenos particulares	2	1	2	0
Carnaval	0	0	0	0
TOTALES	106.451	66.794	133.588	25,49248011