

PPN, 2018. *Informe Anual 2017. La situación de los Derechos Humanos en las cárceles federales de la Argentina*, pp. 218-226. Buenos Aires: PPN.

Las detenciones arbitrarias policiales en el marco del gobierno de la marginalidad urbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El Departamento de Investigaciones de la Procuración Penitenciaria cuenta entre su programación de trabajo con el proyecto de investigación denominado: **“Lo policial y la vulneración de derechos en territorios urbanos. Prácticas de violencia institucional de las fuerzas de seguridad (Policía Federal, Policía Metropolitana, Gendarmería, Prefectura y Policía Aeroportuaria) en el territorio Ciudad de Buenos Aires. La aprehensión policial y la detención en comisarías y alcaidías”**.

Dentro de este proyecto marco, se realizó un estudio temático en relación a las **detenciones policiales arbitrarias**. Para su elaboración, además del relevamiento y trabajo de campo específicos, se utilizaron como insumos la base empírica construida como resultado de cinco años de trabajo del *Registro Nacional de Casos de Torturas y/o Malos Tratos (RNCT)*¹ sobre torturas y malos tratos por parte de las policías y otras fuerzas del Estado con *función policial*², así como los resultados de investigaciones previas de los equipos que componen el RNCT³.

La elección de las detenciones policiales arbitrarias como objeto de indagación se fundamenta principalmente en dos premisas: por un lado, en el *policiamiento* progresivo que se viene produciendo a nivel nacional desde hace más de una década, especialmente

¹ El RNCT se creó en 2010 por acuerdo interinstitucional entre la Procuración Penitenciaria de la Nación, la Comisión Provincial por la Memoria (a través de su Comité contra la Tortura) y el Grupo de Estudios sobre Sistema penal y Derechos Humanos (GESPyDH, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA). Dentro de la Procuración, el Departamento de Investigaciones lleva adelante el Registro de Casos de Tortura de la PPN, que se integra al RNCT. Dentro del RNCT el “Registro de Casos de Tortura y/o malos tratos por parte de policías y otras fuerzas de seguridad” comenzó a implementarse en el año 2014 a los fines de realizar relevamientos y análisis específicos sobre la agencia policial.

² Se hace referencia a la Policía de la Ciudad –surgida como resultado de la unificación de una parte de la Policía Federal Argentina y la totalidad de la Policía Metropolitana– como a la Policía Federal, a las Policías con jurisdicción provincial, a la Policía de Seguridad Aeroportuaria y a las fuerzas de seguridad federales: Gendarmería Nacional y Prefectura Naval.

³ Para ampliar sobre estos antecedentes véase la sección “Registro de Casos de Tortura y/o Malos Tratos por parte de policías u otras fuerzas de seguridad”, en el *Informe Anual 2015* de la PPN, página 220.

focalizado en la Ciudad de Buenos Aires⁴, y por otro lado, en el renovado interés público que adquirieron en nuestro país las denominadas “detenciones arbitrarias” a raíz de la detención de personas de conocimiento público⁵ y de hechos concretos de represión policial que cobraron relevancia pública por la participación de referentes de organismos y organizaciones abocadas a la protección de derechos humanos.

En cuanto a la primera premisa, la cantidad de agentes de fuerzas de seguridad con función policial en la Ciudad de Buenos Aires creció ininterrumpidamente en la última década. Según datos propios, a inicios del año 2017 aproximadamente 31.884 efectivos de diversas fuerzas –Policía de la Ciudad, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria– realizaban tareas de seguridad interior en su territorio. Así, la tasa de agentes cada 100 mil habitantes llegó a ser de un total de 1.044⁶, cuadruplicando el promedio registrado por Naciones Unidas que se ubica entre 250 y 300 efectivos. Por otra parte, en relación a la segunda premisa, cabe mencionar que varios organismos y organizaciones de derechos humanos comprometidos con esta problemática, reforzaron la presencia de esta temática en su agenda, particularmente en los dos últimos años (2016 y 2017)⁷.

Ambas cuestiones, sumadas al cambio de jurisdicción de la policía federal a la Ciudad de Buenos Aires y la importante afluencia de detenidos/as por fuerzas policiales a la Alcaldía de Tribunales (Unidad 28) que se viene registrando desde el año 2013 –durante el año 2017 ingresaron 8392 personas⁸– y la detección de detenidos en comisarías por “delitos” como resistencia a la autoridad y atentado a la autoridad e incluso por figuras difusas como “establecimiento de identidad”, nos convocaron a seguir indagando en la cuestión policial en general y a focalizar la mirada sobre las denominadas “detenciones arbitrarias”.

⁴ De acuerdo a la ONU, en el año 2015 en Argentina la cantidad de personal policial a nivel nacional era de 348.766, arrojando una tasa de 803.3 agentes por cada 100 mil habitantes, lo cual ubicaba al país en segundo lugar luego de la Ciudad del Vaticano. Fuente: [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito \(UNODC\)](#).

⁵ Entre otros, el caso de Milagro Sala implicó que en la visita del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU al país en mayo de 2017, se afirmara que su detención era arbitraria. Ahora bien, en este caso, la arbitrariedad denunciada es de carácter judicial.

⁶ Este dato se calculó tomando en cuenta la cantidad estimada de habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2015 que ascendía a 3.054.267. Es decir, que no se tuvieron en cuenta aquellas personas que diariamente circulan por el espacio urbano.

⁷ Como hecho paradigmático cabe mencionar el lanzamiento de la Campaña Nacional contra las Detenciones Arbitrarias convocada por un amplio espectro de organizaciones sociales: <https://correpi.lahaine.org/lanzamiento-campana-nacional-contras-las-detenciones-arbitrarias/>

⁸ Fuente: elaboración propia en base a partes diarios de la Unidad 28.



En esta síntesis de resultados⁹ exponemos la definición de las Naciones Unidas (ONU) y a partir de ésta desglosamos el análisis en tres bloques: el primero alude las detenciones policiales sin orden judicial (uno de los tipos de detenciones arbitrarias); el segundo problematiza las detenciones policiales en relación a su legalidad, a su ajuste a ley; y el tercero tensiona la definición de arbitrariedad aportando información que avanza en la cualificación de las prácticas policiales en el territorio urbano.

La ONU define las detenciones arbitrarias como aquellas contrarias a la legislación nacional o a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Y agrega que acontecen cuando no respetan los principios de justicia, corrección y previsibilidad, así como las garantías procesales¹⁰. De esta definición –y de aquellas realizadas por otros organismos internacionales¹¹– se desprende que las detenciones arbitrarias pueden ser policiales (con o sin refrenda judicial) o judiciales, por lo cual se consideró necesario especificar la agencia penal responsable, a fin de evitar conceptualizaciones “difusas” que no referencian prácticas institucionales específicas. Por ello, se trabajó en base a la conceptualización de detenciones policiales arbitrarias para focalizar el análisis en la especificidad de aquellas capturas policiales que no son ordenadas judicialmente, aunque luego puedan ser refrendadas por organismos judiciales, y para distinguirlas de las detenciones arbitrarias que son producidas por la agencia judicial y que no abordamos en este resumen del primer informe de avance de esta investigación.

1) En Argentina, las figuras a partir de las cuales históricamente se han realizado detenciones policiales sin orden judicial han sido principalmente dos: la detención por edictos contravencionales policiales y por averiguación o establecimiento de identidad¹². En cuanto a esta última figura, el relevamiento realizado en el marco del trabajo de campo del RNCT durante los últimos cinco años brinda información sistemática sobre el uso regular de la figura

⁹ La información contenida en este apartado se encuentra ampliada en el Informe de Avance de Investigación del proyecto.

¹⁰ Fuente: Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU. Recuperado de: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2014/08/ES-Factsheet-WGAD-formato.pdf>

¹¹ Entre ellos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver [Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Integridad Personal y Privación de Libertad](#).

¹² Algunos artículos que dan cuenta de estas prácticas policiales son: Martínez, Josefina; Palmieri, Gustavo y Pita, María Victoria (1998). “Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas”; En: Izaguirre, I. (comp.) *Violencia Social y Derechos Humanos*. Buenos Aires, Editorial CBC/UBA. Julia Pasin y Joaquín Zajac, “Bajo control: Justicia, policía, espacio público y derecho contravencional en la C.A.B.A (2009-2013)” en Cuadernos del GESPyDH N° 3-4, julio 2012-diciembre 2014. Y el siguiente libro: TISCORNIA, S. (Comp.), (2004), *Burocracias y violencia: estudios de antropología jurídica*, Antropofagia, Buenos Aires.

de “establecimiento de identidad”¹³ como una estrategia discursiva que “justifica” la detención sin orden judicial basada en una serie de prejuicios en relación a las características (fisonómicas, de clase, de género, de edad, de nacionalidad) de los sujetos que son parte de los colectivos sociales *peligrosos* en el presente.

Por otra parte, en lo que se refiere a la figura histórica de los edictos, se advierte que el actual sistema contravencional –como anteriormente lo hicieran los edictos y el Código de Convivencia– se constituye en una herramienta clave del poder administrativo coactivo de la policía. En 2016 del total de contravenciones ingresadas a las fiscalías y juzgados del Fuero Contravencional, Penal y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires (37.882), el 55,9% (21.188) corresponden al título “Protección del espacio público y privado”. Las tipificaciones más representadas son “ruidos molestos”, “cuidar coches sin autorización legal” y “usar el espacio público con fines lucrativo”, dentro de las cuales pueden fácilmente asimilarse las prácticas cotidianas de subsistencia de los sectores más marginalizados que habitan y trabajan en el espacio urbano. De lo expuesto se deriva, por tanto, que la posibilidad de ser víctima de una detención policial arbitraria se acrecienta ampliamente para los grupos más marginalizados o vulnerables, como las personas en situación calle, cartoneros, “trapitos”, trabajadoras sexuales, migrantes, etc.

2) En lo que se refiere a la legalidad de las detenciones, del análisis de documentos y normativas se destaca como emergente que las detenciones policiales arbitrarias se encuentran habilitadas por la legislación que regula a las fuerzas de seguridad, es decir, que se producen dentro de cierto marco de legalidad. Así, se detectó que hasta el año 2016, la Ley 23.950/91 (llamada Ley Lázara de detención por averiguación de identidad)¹⁴ otorgaba a la Policía Federal Argentina la facultad de detener por “establecimiento de identidad” y permitía, luego de la aprehensión, “demorar” a las personas por un período de hasta 10 horas desde el momento en que se hacía figurar el ingreso formal del detenido en los libros de la dependencia. A partir de la creación de la Policía de la Ciudad, en el año 2017 mediante la

¹³ Dadas las características de estas detenciones, este dato se está reconstruyendo cualitativamente, con el fin de dar cuenta de su recurrencia regular, a partir de los casos detectados durante las inspecciones a comisarías, los relatos de los detenidos en alcaldías y sectores de ingreso respecto a detenciones previas, y las entrevistas a las autoridades policiales de cada comisaría, quienes suelen dar datos aproximados sobre las detenciones realizadas por este motivo.

¹⁴ Esta ley modificó los lugares de detención, señalando que las personas “demoradas” deben ser alojadas en lugares diferentes a las personas detenidas por delitos o contravenciones. También disminuyó el tiempo de detención de 24 horas a 10 horas como máximo.



Ley 5.688/16 de la CABA, esta facultad se redujo formalmente a 4 horas¹⁵. Sin embargo, durante el trabajo de campo, en entrevistas realizadas para este estudio a autoridades policiales¹⁶ surgió que los policías desconocen - no aceptan esta disminución del tiempo máximo de permanencia en la aprehensión policial, confirmando que continúan con el plazo de 10 horas. Más aún, importa destacar que se trata de una facultad inconstitucional, dado que en su artículo 13, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –sancionada en octubre de 1996– prohíbe expresamente toda detención que no sea por “orden escrita y fundada emanada de autoridad judicial competente, salvo caso de flagrante delito con inmediata comunicación al juez”. Y a su vez, debido a que la legislación actual no obliga a los ciudadanos a portar un documento de identidad para circular por el espacio público.

3) Finalmente, en lo que respecta a las características cualitativas que asumen las detenciones policiales regularmente, cabe preguntarnos si lo que denominamos “arbitrario” no es un componente propio y distintivo del despliegue de la agencia policial en el territorio urbano y que la aprehensión es una de sus expresiones. En esta línea, señalamos que como resultado de la aplicación de la ficha del Registro se identificó la regularidad de las prácticas de detenciones ambulatorias, las cuales consisten en recorridos prolongados sin justificación a bordo de vehículos policiales, en las cuales ejercen recurrentemente malos tratos, especialmente agresiones físicas, amenazas y robo de pertenencias. Estas detenciones ambulatorias no quedan registradas en ningún registro ni documento oficial ni se traducen en el inicio de causas judiciales, y por tanto evidencian la violencia y discrecionalidad del accionar policial en su despliegue cotidiano en el espacio público.

En la misma línea interpretativa, cabe señalar que de los relevamientos efectuados emerge que la imputación de la figura de la resistencia a la autoridad es utilizada usualmente como herramienta de criminalización a personas que no han cometido un delito que justifique su aprehensión o bien para “justificar” los golpes y golpizas ejercidos por personal policial.

Un último elemento nos permite tensionar los límites de la definición de “detención arbitraria”. Se trata de un “atributo” que distingue a todas las fuerzas de seguridad con

¹⁵ Asimismo, se constató que esta facultad había sido revocada para la Policía Metropolitana, también dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que operó desde 2009 a 2016, por lo que su habilitación a la Policía de la Ciudad implica un grave retroceso en materia de derechos humanos.

¹⁶ En 2017 como parte del trabajo de campo del RCT, se entrevistaron a las autoridades de las comisarías 15, 18, 24, 26, 30, 32, 34, 36, 38, 52 y Comuna 4 de la Policía de la Ciudad.



función policial en territorio de la Ciudad de Buenos Aires: el frecuente y regular despliegue de violencia material y simbólica por parte del personal policial contra las personas detenidas.

Así, los resultados del RNCT policial aportaron información referente al momento de la aprehensión y permitieron describir y analizar las prácticas de torturas y malos tratos más frecuentes relevados durante esta instancia de la captura policial¹⁷.

Durante 2016, 100 personas refirieron haber sido víctimas de malos tratos y/o torturas policiales en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos 2 meses previos a la realización de la entrevista¹⁸. En relación a la principal fuerza policial que intervino¹⁹, 79 personas identificaron a agentes de la Policía Federal Argentina, 12 a la Policía Metropolitana, 7 a la Gendarmería Nacional Argentina, 1 caso por parte de la Prefectura Naval Argentina y 1 por la Policía de Seguridad Aeroportuaria²⁰.

Del total de víctimas, 69 informaron haber padecido 109 hechos de malos tratos durante la aprehensión: 59 de Agresiones físicas, 25 de Amenazas, 17 de Robo y/o daño de pertenencias y 8 de Requisa personal vejatoria.

Como un avance en la lectura sobre esta práctica policial hemos dado cuenta de que en la detención policial –definida como arbitraria o no– el personal policial despliega prácticas de violencia tales como agresiones físicas, amenazas, robo y daño de pertenencias y requisas vejatorias, todas ellas inscriptas en la tipificación de malos tratos y torturas. En los casos en que además se trata de una detención sin orden judicial, constituye una doble vulneración de derechos, por la arbitrariedad de la detención y por la violencia ejercida durante las mismas, en particular en la primera instancia, la de la aprehensión policial, no dejando constancia en

¹⁷ El *Registro de Casos de Tortura y/o Malos Tratos por parte de las Policías y Otras Fuerzas de Seguridad en el Espacio Público y Centros de Detención No Penitenciarios* desagrega en tres las circunstancias en las que las policías y las fuerzas de seguridad con despliegue territorial ejercen malos tratos y/o torturas sobre las personas detenidas: la aprehensión policial, el traslado y el alojamiento en comisarías u otros centros de detención. Véase apartado *Registro de Casos de Tortura y/o malos tratos por parte de policías y otras fuerzas de seguridad* en este informe anual.

¹⁸ La edad mínima de las víctimas era de 16 y la máxima de 59, con una edad promedio de 27,6 años. Se entrevistó a 91 personas de género masculino (91%), 4 femenino (4%) y 5 trans (5%). La nacionalidad era argentina para 84 de los entrevistados (84%), mientras que 8 eran peruanos (8%), 3 chilenos (3%), 2 colombianos (2%) y 2 personas con nacionalidades uruguaya y paraguaya, respectivamente (2% en total) - para 1 caso no se contó con el dato sobre nacionalidad (1%).

¹⁹ Se contabiliza aquí la principal fuerza actuante en cuanto a cantidad de agentes intervinientes y autoridad competente en la aprehensión.

²⁰ Estos datos se encuentran ampliados en el Informe de Avance de Investigación y en el Informe Anual RNCT 2016 a lo que se agregará la información del año 2017 que confirma la sistematicidad de las prácticas de malos tratos y torturas ejercidas por personal policial.



sede judicial sobre la misma detención ni sobre los “motivos” que “justifiquen” el despliegue de diferentes tipos de violencias.

En este marco, dentro de los primeros avances de investigación, se tipifican tentativamente las detenciones policiales arbitrarias en tres tipos: 1) las detenciones que habilita la norma con hasta 10 horas de demora en la que el personal policial “dispone” de la persona aprehendida en el marco de “establecer la identidad” o realizar un acta contravencional; 2) las aprehensiones/detenciones “ambulatorias”, sin refrenda judicial, con fines de hostigamiento, amedrentamiento y apropiación de dinero o de objetos robados de las personas capturadas; 3) las detenciones que contienen imputaciones falsas o espurias habitualmente denominadas “causas armadas”²¹ que “justifican” el accionar policial en el marco de la prevención de delito. Todas ellas, a su vez, están regularmente estructuradas a partir de prácticas de tortura y malos tratos que ejercen los agentes policiales y que en sí mismas constituyen vulneraciones de derechos y violaciones a la legislación nacional e internacional de derechos humanos.

Las detenciones policiales en general registran regularmente un grado de violencia material y simbólica ejercida por personal policial contra las personas aprehendidas, en aquellas que se inscriben en la definición de arbitrarias se señala y hace visibles esas violencias como suplementos punitivos propios y constitutivos del accionar policial en el marco de la gestión de espacio urbano.

Lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar que las detenciones arbitrarias por parte de las policías y fuerzas de seguridad en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires son prácticas recurrentes y regulares, que lejos de constituir excepciones o desviaciones de las normas, son inherentes a la función policial de mantenimiento del orden y gestión de la marginalidad.

²¹ Sobre este tema pueden consultarse los informes periódicos de la Defensoría General de Casación Penal Bonaerense, los cuales cuentan con un apartado especial sobre causas armadas. Se encuentran disponibles en línea: http://www.defensapublica.org.ar/bd_informes_periodicos.aspx. Del mismo modo, los informes anuales de la Comisión Provincial por la Memoria: <http://www.comisionporlamemoria.org/project/informes-anales/> y también el informe especial del CELS sobre esta problemática: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/Causas_armadas.pdf.