

Muertes naturalizadas letalidad policicial sin control y sin justicia

investigación realizada por:

Asociación Pensamiento Penal (APP)
Cátedra de Criminología de la Universidad Nacional de Mar del Plata
Cátedra de Criminología y Control Social de la Universidad Nacional de Rosario
CELS
Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ)
Universidad Nacional de Lanús
Xumek



FINANCIADO
POR LA
UNIÓN
EUROPEA



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

- 1** Las muertes cometidas por policías como problema público
- 2** ¿Cómo se mide la letalidad policial?
- 3** Uso abusivo de las armas de fuego
- 4** Impunidad: deficiencias en las investigaciones judiciales y administrativas
- 5** Obligaciones estatales

1

**Las muertes cometidas por
policías como problema público**

1

Las muertes cometidas por policías como problema público

“Acá el policía estaba actuando como policía” respondió la ministra de Seguridad Patricia Bullrich cuando en una entrevista con el diario La Capital se le preguntó si su posición en el caso Chocobar podría favorecer la violencia institucional. “Nosotros creemos en la verdad. Si el policía hizo las cosas mal las paga. Si el policía actuó cumpliendo su deber para salvar a un ciudadano, haya sido torpe o no, vamos a proteger al ciudadano, diga lo que diga el juez. El juez hizo algo que no se hace”. Según la funcionaria que conduce a las fuerzas de seguridad, durante años un grupo de organizaciones como el CELS, funcionarios y organismos públicos de defensa de derechos demonizó al policía que mata. Se lo “convirtió en un asesino”. Y dio un paso más, dijo que se trata de ir en contra de la policía como ideología.

La idea de fondo de este tipo de expresiones es que para “conjurar el delito” se puede matar a quien sea identificado como “delincuente” en defensa del “ciudadano”. Y de que eso es hacer lo debido, cumplir con el deber. Además, se califica como “ideología” - como si fuera sinónimo de algo falso y que no tiene que ver con las reglas legales vigentes- a cualquier posición que cuestione la actuación policial. Este discurso llega hasta poner en duda que el poder judicial deba investigar qué pasó porque insiste en dar por sentado que la verdad ya se conoce. Cuando el argumento que se utiliza es que “el policía estaba actuando como policía” pareciera que ya no importa justificar su legalidad sino directamente denostar las reglas. En verdad, lo que se busca consolidar es el poder de policía, impidiendo que estas muertes se transformen en un problema público.

Pero, ¿qué significa actuar como policía y hacer lo debido en nuestro sistema político?

¿El policía está autorizado a matar en cualquier caso? ¿El Estado promueve las muertes policiales o intenta evitarlas? ¿Da lo mismo que el Estado mate o no mate?

¿Por qué importa lo que dice la autoridad política a cargo de las fuerzas policiales federales? ¿Quién fija las reglas y quién decide cuándo la policía actúa dentro de la legalidad?

Durante una persecución, para evitar una fuga, ante un supuesto robo, durante un allanamiento o sin ninguna explicación aparente, los policías, con o sin uniforme, sacan de sus cartucheras las armas que llevan en la cintura y gatillan. Lesionan, hieren o matan. En muchas de estas situaciones, se trata de un uso abusivo de las armas de fuego por parte de los funcionarios policiales: un uso que transgrede el principio que indica que la fuerza letal sólo se puede utilizar como un último recurso cuando es necesario proteger la vida de alguna de las personas involucradas en el hecho. Si un funcionario estatal utiliza un arma letal de manera injustificada y ocasiona la muerte de alguien que no era una amenaza a la vida, del policía o de una tercera persona, se trata de un caso al que los sistemas internacionales de protección de derechos denominan

ejecución sumaria o extrajudicial.

El Estado, en todos sus niveles, suele moverse entre dos polos: la invisibilización del problema -ninguneando esas muertes- o su convalidación explícita, a través del apoyo incondicional a lo que los policías hacen, sin importar si se trata de un desempeño acorde a las normas y a la protección de la vida o no. Salvo excepciones muy puntuales, el uso de la fuerza policial no ha sido considerado como un problema de gobierno por las autoridades políticas nacionales y provinciales.

Durante 2017 y 2018, las autoridades políticas, incluido el presidente de la Nación, celebraron como positivo y heroico que un funcionario mate en nombre del Estado y avalaron de este modo las intervenciones policiales violentas y abusivas. Esto se inscribe en una serie histórica, particularmente de la provincia de Buenos Aires, en la que el “meter bala a los delincuentes” del gobernador Carlos Ruckauf o el los “abatidos” como indicador de éxito en la gestión de Daniel Scioli fueron, además de una opción política e ideológica, una estrategia importante de construcción de popularidad. Las muertes ocasionadas por la policía están por fuera de la consideración estatal y no se problematiza la tradición violenta y discriminatoria de las policías del país.

A pesar de que es un fenómeno que se reitera en distintos lugares del país y que cada cierto tiempo toma estado público a partir de la conmoción que generan los hechos particulares, hay un déficit de datos oficiales sobre el uso de la fuerza policial, con o sin resultado letal. Esta carencia histórica expresa cómo se piensa la función policial y determina la ausencia de políticas públicas orientadas a prevenir el uso abusivo de las armas de fuego: si la estructura de gobierno político de las policías no genera esta información esto implica que no monitorea el uso policial de la fuerza ni interviene con acciones concretas. Al mismo tiempo, los pocos datos que sí se producen desde el Estado son de muy difícil acceso público, lo que imposibilita el control judicial, de los organismos de control y de la sociedad. Como ocurre en otras áreas y temáticas, son los organismos de derechos humanos y las organizaciones sociales quienes intentan hacer un relevamiento cuantitativo.

Según los registros que lleva el CELS de los casos que se publican en la prensa, sólo en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 34 partidos de la provincia de Buenos Aires), entre enero de 1996 y febrero de 2018, las fuerzas de seguridad mataron, al menos, a 3430 personas. En ese mismo período, murieron 1106 policías en situaciones en las que se utilizó la fuerza letal. Al igual que ocurre con las víctimas del hostigamiento policial, la gran mayoría de los muertos son varones jóvenes¹.*

Además, las cifras muestran una problemática particular: una porción importante de las muertes es ocasionada por efectivos policiales que en el momento del hecho estaban fuera de servicio, de franco o retirados. Esta tendencia pone de manifiesto un patrón de uso de armas de fuego que, tampoco, parece ser percibido como un problema por las autoridades políticas. Por el contrario, en los últimos tiempos parece alentado desde las máximas autoridades.

La cantidad de personas muertas por las fuerzas de seguridad es un indicador de violencia institucional pero también del modo en que se desarrolla la tarea policial. Una policía que mata más -en circunstancias legales o ilegales- es una policía menos

1. Para un diagnóstico del hostigamiento policial ver CELS, *Hostigados. Violencia y arbitrariedad policial en los barrios populares*. Buenos Aires, CELS, 2016.

profesional y preparada para intervenir: la fuerza de seguridad más eficiente es la que cumple con los objetivos de brindar seguridad haciendo un uso mínimo de la fuerza. Uno de los principios centrales del funcionamiento de cualquier fuerza de seguridad democrática es que la política pública debe estar orientada a bajar la cantidad de muertes ocasionadas por el Estado, aunque esas muertes puedan ser consideradas dentro de la legalidad.

En las últimas décadas, desde ámbitos activistas y académicos se insiste en la necesidad de desarrollar normativas y pautas de actuación que clarifiquen los límites del uso de la fuerza. Existen, al mismo tiempo, estándares internacionales que establecen criterios específicos. Estas regulaciones son necesarias en contextos como el de América Latina y el Caribe donde los cuerpos policiales arrastran tradiciones violentas y discriminatorias. Las múltiples investigaciones que se han realizado sobre este tema enfatizan el carácter *situacional* y *relacional* del uso de la fuerza y muestran que es imposible eliminar o controlar totalmente los aspectos contingentes de la actuación policial. Sin embargo, la elaboración de protocolos y reglas claras para los distintos escenarios en los que deben intervenir las fuerzas de seguridad tiende a reducir al mínimo posible esos aspectos contingentes. Al mismo tiempo, los protocolos permiten contar con criterios para evaluar las conductas policiales.

La formación policial es particularmente importante pero para transformar prácticas policiales arraigadas debe ser acompañada por mensajes políticos y control de la actuación policial. La valoración positiva de la actuación policial letal trastoca los valores de una formación policial democrática y modifica estos incentivos y entra en tensión con algunos avances en la formación policial de estos últimos años. La experiencia muestra que luego de momentos históricos de mensajes políticos duros se incrementa la cantidad de muertes.

En el marco del proyecto *Violencia institucional: hacia la implementación de políticas de prevención en la Argentina*, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Cátedra de Criminología de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), la Cátedra de Criminología y Control Social de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Universidad Nacional de Lanús (UNLA), la Asociación Pensamiento Penal (APP), Xumek, Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) investigamos el fenómeno. Este diagnóstico abordó los principales problemas de uso abusivo de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad en cuatro jurisdicciones: nivel federal, provincias de Buenos Aires y Mendoza y la ciudad Rosario en Santa Fe. A su vez, la investigación caracterizó las políticas estatales que han sido implementadas para disminuir estos niveles de violencia.

Con esta publicación buscamos visibilizar al uso abusivo de las armas de fuego como un problema real, señalar regularidades, mostrar cómo son las respuestas de las autoridades políticas y del sistema judicial y recorrer los estándares internacionales vigentes.

La fuerza letal no puede usarse como alternativa a la aprehensión

La fuerza letal es un recurso excepcional y de última instancia. Incluso en las situaciones en las que está permitida, su uso no puede ser indiscriminado ni desproporcionado.

La ley 24.059 de seguridad interior prescribe la aplicación de los estándares internacionales contenidos en el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” aprobado en 1979 por la ONU que establecen principios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad a un objetivo legítimo. Estos criterios deben orientar siempre el accionar policial, sea cual sea el análisis sobre la legitimidad del objetivo que el efectivo policial se proponga alcanzar con su accionar.

El artículo 22 de la Ley de Seguridad Interior indica que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.

La misma línea orienta los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990. Estos principios fueron incorporados al ordenamiento interno a través del Reglamento General de Armas y Tiro de la Policía Federal Argentina en una orden interna de 2012.

Según los estándares y la jurisprudencia de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos los medios utilizados por la policía deben ser estrictamente necesarios. Si existen tácticas no letales o menos violentas deben intentarse éstas primero. La fuerza y las armas de fuego sólo se pueden utilizar cuando otros medios resultan ineficaces para el objetivo. Incluso en los casos en los que el empleo de la fuerza es legítimo, no siempre es correcto ni conveniente recurrir a todos los medios disponibles. Por ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido que: “...sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. (...) En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el ‘absolutamente necesario’ en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”. En resumen, los estándares del derecho internacional de derechos humanos limitan el uso policial de la fuerza letal: disparar a matar sólo es lícito si se hace como último recurso para proteger la vida. Es decir, en defensa propia o para defender a otras personas de una amenaza inminente de muerte o de lesiones graves. Y sólo cuando medidas menos extremas sean insuficientes para lograr estos objetivos. Se debe hacer todo lo posible para aprehender a una persona en lugar de matarla y la fuerza letal no puede usarse en ningún caso como alternativa a la detención. A su vez, el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Los agentes deben utilizar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinado por el grado de cooperación, resistencia o agresión.

La Argentina tiene pendiente reformar y actualizar la normativa que rige a las policías

federales (con excepción de la ley orgánica de la PSA) para desarrollar reglas de mayor rango normativo que los principios de internacionales arriba mencionados y que fueron incorporados a la ley de seguridad interior y a una resolución de la propia PFA. En 2016, la ciudad Buenos Aires ha sancionado una ley de seguridad pública que incorpora algunos de estos principios, sin embargo otras cuestiones importantes (como la regulación del uso de armas denominadas “menos letales”) aún están pendientes.

2

**¿Cómo se mide
la letalidad policial?**

2

¿Cómo se mide la letalidad policial?

A partir del recuento de las personas asesinadas o heridas por efectivos de las fuerzas policiales y de la victimización policial -la cantidad de policías muertos o heridos- se pueden construir *indicadores de letalidad policial* que permiten hacer un seguimiento de la evolución de este fenómeno.

A nivel internacional, los indicadores más utilizados son:

- El “índice de letalidad”, que se construye estableciendo la relación entre la cantidad de personas muertas por la policía y la cantidad de personas heridas. Como la policía no debería disparar a matar, siempre debería haber más heridos que muertos. Se mide con un coeficiente que debería tender a 0 y alejarse de 1.
- La relación entre los particulares fallecidos y los policías fallecidos. Si bien suele haber un número mayor de particulares que de policías, cuando esta relación es muy elevada alerta sobre la posibilidad de abusos de la fuerza letal.
- La relación entre la cantidad de enfrentamientos y la de personas fallecidas en ellos. Si el número de enfrentamientos por cada víctima fatal es mayor, la letalidad es menor, porque hubo más enfrentamientos en los que la policía no mató.
- La relación entre la cantidad de personas muertas por las fuerzas de seguridad y el total de homicidios dolosos. De este modo, se puede ver la incidencia de las muertes causadas por policías en el total de las muertes violentas. O, en otras palabras, en qué medida la policía aporta a la circulación de la violencia.

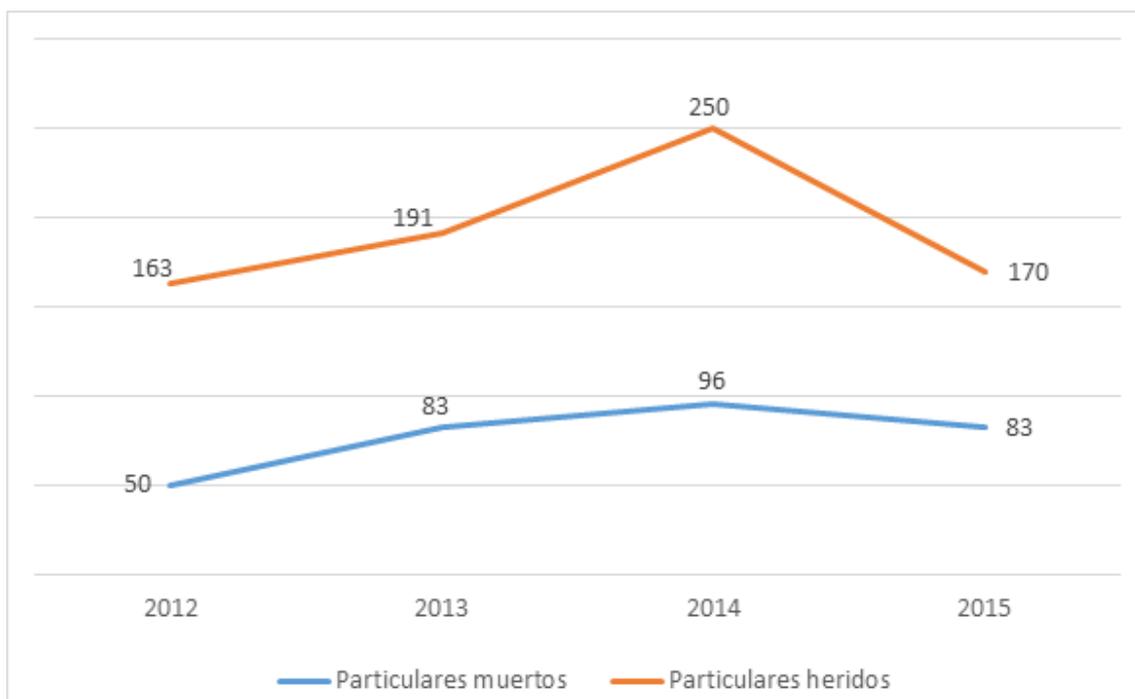
No todos los hechos registrados por las estadísticas de letalidad policial implican intervenciones fuera de la ley, aunque en muchos casos es así. Por ello es necesario acompañar la producción de estadísticas con un análisis pormenorizado de los casos individuales. De cualquier manera, la *letalidad policial* debe ser monitoreada y considerada como un indicador para evaluar una política de seguridad y el uso policial de la fuerza letal debe ser reducido al mínimo, también en las intervenciones legales.

En la Argentina las autoridades no producen o no difunden datos oficiales sobre la cantidad de personas muertas y heridas por intervenciones de policías. Al no poder elaborar los indicadores, no se cuenta con un insumo clave para formular políticas públicas efectivas destinadas a reducir la violencia.

La única excepción reciente a este panorama fue el programa de Uso Racional de la Fuerza del Ministerio de Seguridad de la Nación, que entre 2012 y 2015 realizaba un seguimiento de todos los casos en los que se usaron armas de fuego, tuvieran o no un resultado letal, y produjo algunos datos, aunque nunca los difundió de manera amplia. Luego del cambio de gobierno, el programa continuó pero no con la misma modalidad de intervención, tampoco difundió datos.

Según el programa, entre 2012 y 2015 297 particulares murieron y 774 fueron heridos en hechos con participación de las tres fuerzas federales principales -Policía Federal, Gendarmería, Prefectura. En ese período, las cifras de fallecidos y heridos tendieron al aumento, si bien hubo un descenso en el último año.

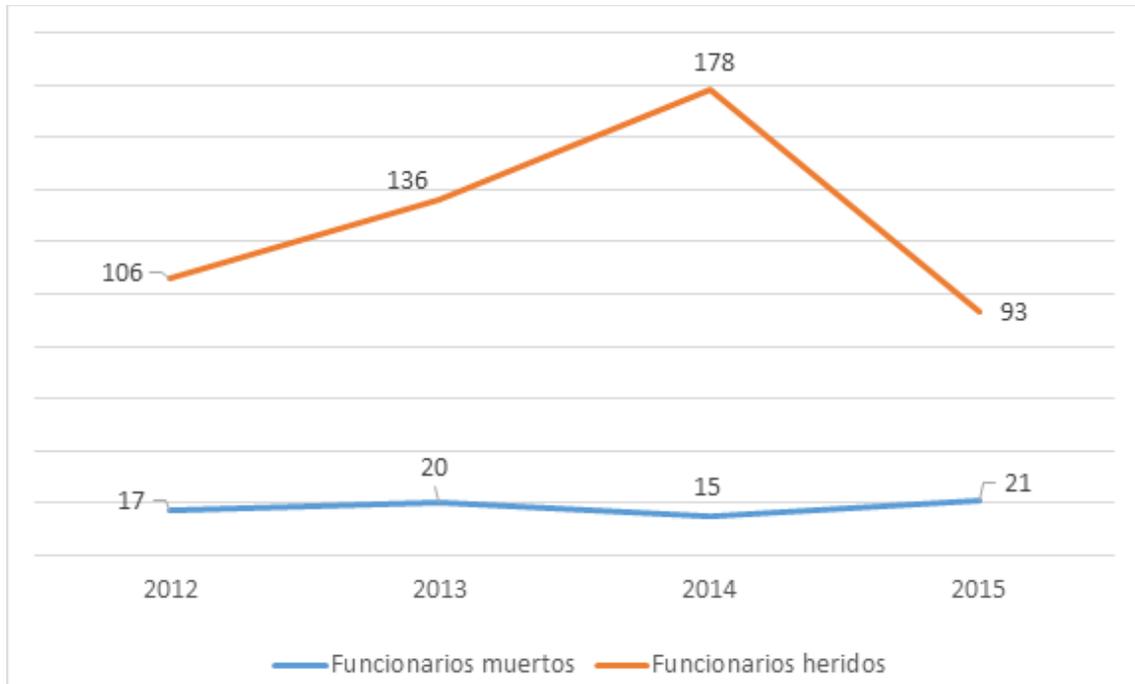
Cantidad de particulares muertos y heridos en hechos con participación de PFA, GNA y PNA. CABA y Conurbano bonaerense, 2012-2015



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación.

En el mismo período, la cantidad de funcionarios que fallecieron se mantuvo relativamente estable. Al mismo tiempo, de manera similar a lo que ocurrió con los particulares, el número de funcionarios heridos aumentó en los primeros tres años y descendió en el último.

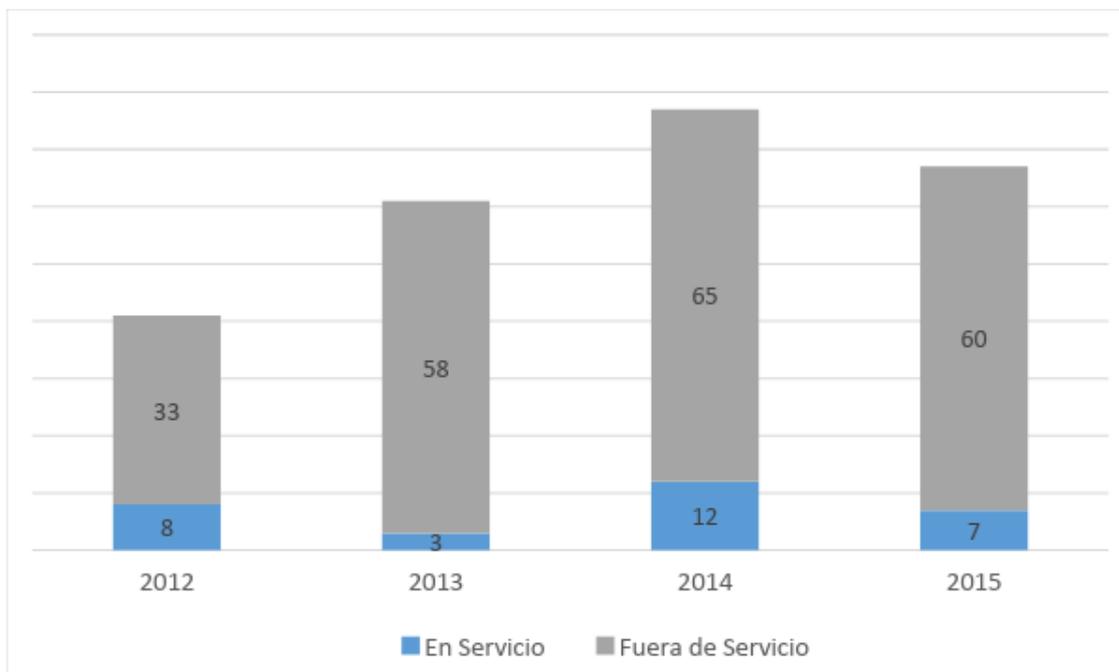
Cantidad de funcionarios muertos y heridos en hechos con participación de PFA, GNA y PNA. CABA y Conurbano bonaerense, 2012-2015



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación.

La gran mayoría de las muertes de particulares por la intervención de las fuerzas de seguridad ocurren cuando los funcionarios se encuentran fuera de servicio. Este es uno de los problemas centrales en lo que hace al uso de la fuerza. Los datos oficiales muestran con claridad que en el caso de la Policía Federal esto es especialmente relevante. En los cuatro años analizados, el porcentaje de particulares que murieron en hechos donde el policía estaba fuera de servicio rondó el 90% del total de víctimas fallecidas.

Cantidad de particulares muertos en hechos con participación de Policía Federal, según condición del funcionario. CABA y Conurbano bonaerense, 2012-2015



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación.

Estos datos permiten construir algunos indicadores respecto a tres de las cuatro fuerzas federales. Aunque parciales, las cifras muestran que la relación entre los particulares fallecidos y los particulares heridos, el índice de letalidad, es más alta en la Policía Federal que en las otras dos fuerzas. Además, en la PFA el índice tendió a aumentar entre 2012 y 2015, antes de que gran parte del personal de esta fuerza fuera traspasado a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, en 2013 las intervenciones de la Gendarmería Nacional en la Capital Federal y Conurbano bonaerense tuvieron la misma letalidad que la PFA. Lo mismo sucede con la Prefectura Naval en 2015.

Índice de letalidad de PFA, GNA y PNA. CABA y Conurbano bonaerense, 2012-2015

	PFA	GNA	PNA
2012	0,35	0,06	-
2013	0,45	0,45	0,21
2014	0,43	0,26	0,17
2015	0,51	0,23	0,50

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación.

La relación entre particulares muertos y policías fallecidos muestra, nuevamente, una mayor letalidad en la PFA. En promedio y según los datos oficiales, esta policía mató a cinco particulares por cada policía fallecido. En 2014 esta relación alcanzó los diez particulares muertos por cada policía, un nivel muy superior a los otros años que parece indicar, según los parámetros utilizados a nivel internacional, que la fuerza letal se utilizó de manera excesiva o desproporcionada.

Relación entre particulares fallecidos y funcionarios fallecidos de PFA, GNA y PNA. CABA y Conurbano bonaerense, 2012-2015

	PFA	GNA	PNA
2012	3:1	0:1	-
2013	5:1	5:1	1:1
2014	10:1	3:1	2:1
2015	5:1	1:1	4:1

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación.

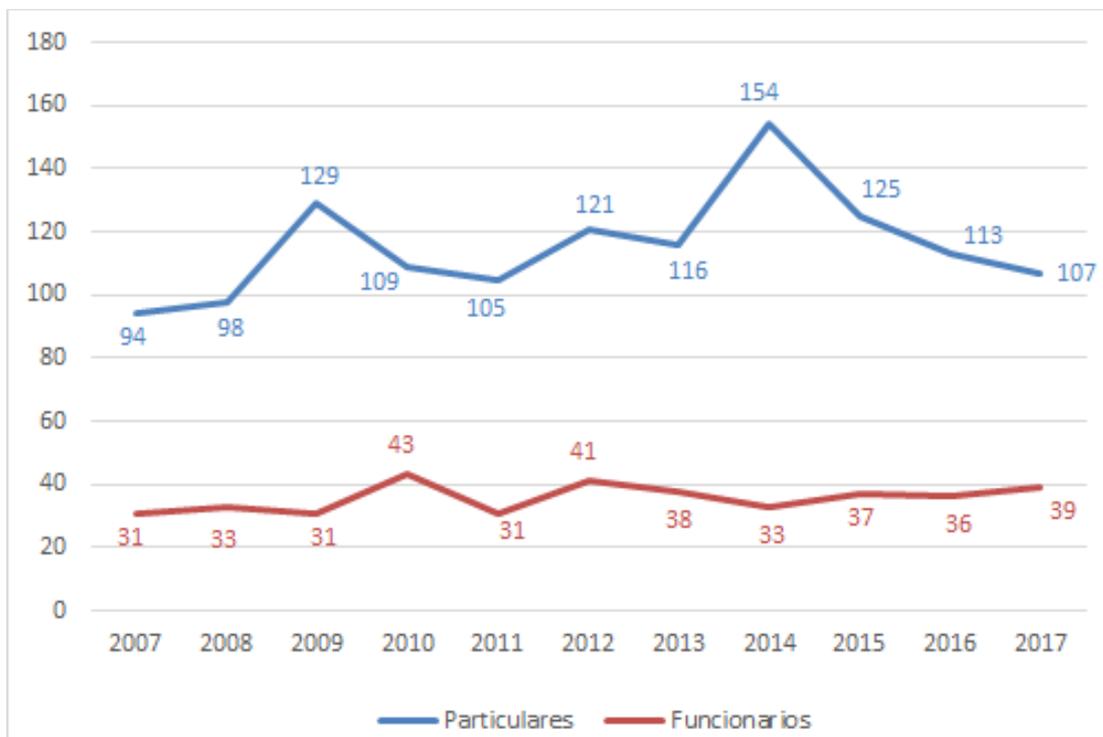
Mediciones desde la sociedad civil

Los datos presentados en la sección anterior son excepcionales: ni antes de 2012, ni después de 2015 se publicó información de este tipo a nivel nacional, y nunca sucedió a nivel de las provincias. Ante esta ausencia de datos, distintas organizaciones de la sociedad civil han construido sus propias bases, en general a partir de las noticias publicadas en la prensa, a las que se suman fuentes complementarias como las denuncias recibidas. El trabajo centrado en materiales periodísticos implica el posible sub registro de casos.

Desde 1996, el CELS registra hechos de violencia en los que participaron funcionarios de instituciones de seguridad y en los que alguna persona resultó muerta o herida en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La cátedra de Criminología de la Universidad de Rosario y el Centro de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) construyeron bases similares para las ciudades de Rosario y La Plata, respectivamente.

A partir de estos datos no oficiales, se pueden observar algunos aspectos de la evolución de la letalidad policial en los últimos años. De acuerdo con lo registrado por el CELS, entre 1996 y febrero de 2018 al menos 4536 personas murieron en hechos de violencia en los que participaron miembros de fuerzas de seguridad. De ellas, 1106 eran integrantes de esas fuerzas y 3430 eran particulares.

Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad estatales. CABA y Conurbano bonaerense, 2007-2017

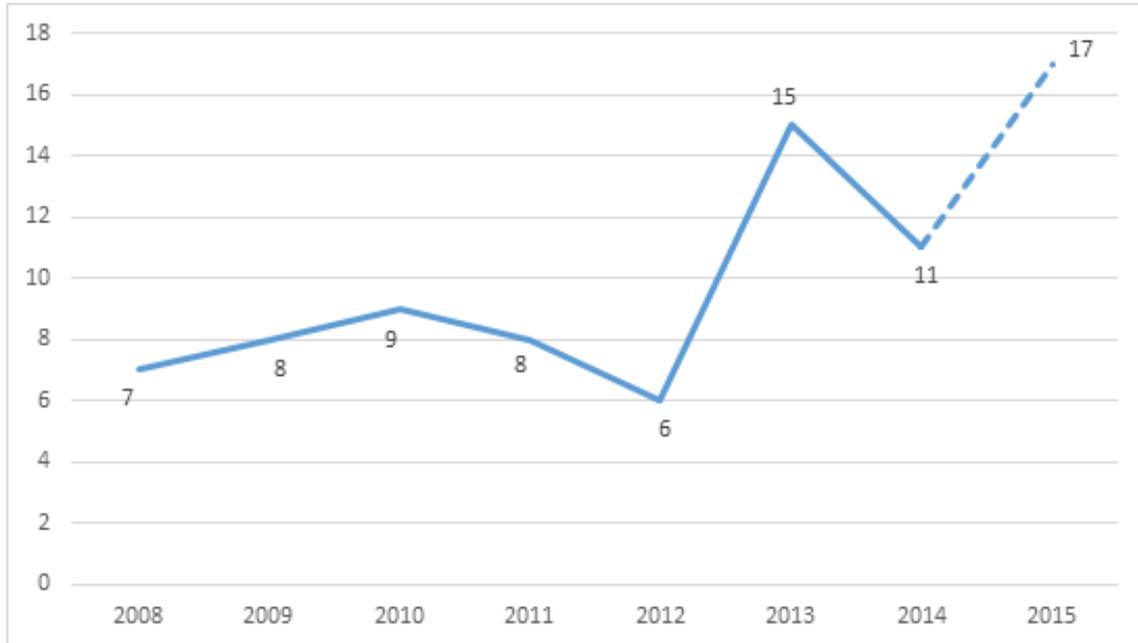


Fuente: CELS.

Como puede verse, en los últimos diez años los valores más bajos se registraron en 2007, 2008 y 2011, tras lo cual la tendencia comienza a ser ascendente, alcanza un pico en 2014 y luego comienza a descender nuevamente. Respecto de las muertes de funcionarios de seguridad, los números de los últimos diez años se mantuvieron estables. Estos datos incluyen las muertes a manos de todas las fuerzas de seguridad, aunque históricamente las que registran mayor cantidad de víctimas son la Policía Federal y la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

En Rosario, provincia de Santa Fe, la cátedra de Criminología y Control Social de la UNR registró que entre 2008 y el primer semestre de 2015 hubo al menos 72 particulares fallecidos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad. El relevamiento periodístico mostró un aumento marcado en la cantidad de muertos por accionar de la policía en 2013. Proyectando la cantidad de muertes ocurridas entre enero y junio de 2015, habría nuevamente una notable tendencia al aumento. Dado que no fueron relevadas las muertes bajo custodia policial, este número podría incluso ser aún mayor.

Cantidad de particulares muertos en hechos de violencia con participación de funcionarios de fuerzas de seguridad. Ciudad de Rosario, 2008-2015



Fuente: Cátedra de Criminología y Control Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), sobre relevamiento periodístico propio.

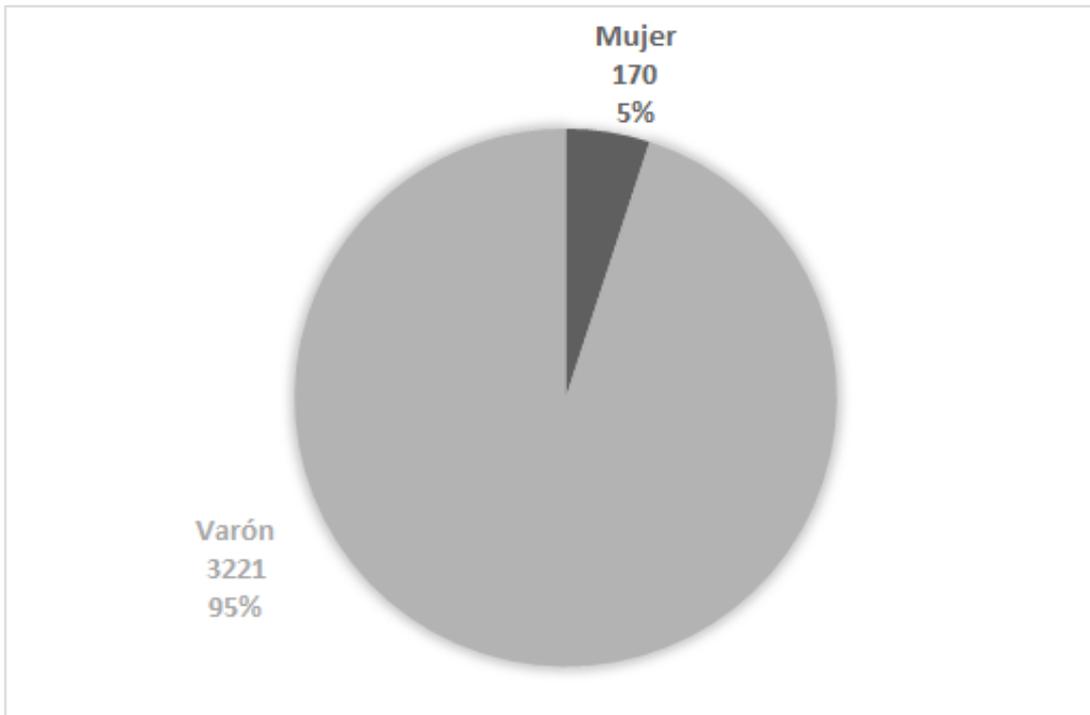
En el caso de la ciudad bonaerense de La Plata, del relevamiento periodístico realizado por el Centro de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) surge que entre 2012 y 2015 al menos 31 particulares fueron muertos por acción de agentes de las fuerzas de seguridad en la zona de La Plata, Berisso y Ensenada. En la gran mayoría de los casos -24 de 31- la fuerza responsable fue la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

La mayor parte de las situaciones en las que particulares mueren por el accionar de funcionarios son presentados por las propias fuerzas y por la prensa como “enfrentamientos”. Esta forma de encuadrar los hechos puede estar ocultando otros tipos de sucesos, como ejecuciones o situaciones de uso excesivo de la fuerza. Según los registros del CELS en CABA y Conurbano, entre 1996 y 2017 al menos 240 personas fueron asesinadas en ejecuciones, es decir, en situaciones, en las que la persona fallecida no había agredido a los funcionarios policiales. Por otra parte, los “usos particulares de la fuerza letal”, situaciones en las que un funcionario causa la muerte de una persona por motivos que no guardan relación con su función profesional, alcanzan los 176 casos. Estos números podrían ser más numerosos, ya que ejecuciones u otras prácticas ilegales pueden estar escondidas bajo la caracterización de “enfrentamientos”.

Las víctimas

Según los datos registrados por el CELS, la letalidad policial afecta especialmente a los varones jóvenes: en los últimos veinte años, murieron al menos 3221 varones como consecuencia de la acción de funcionarios de las fuerzas de seguridad y, al menos, 170 mujeres.

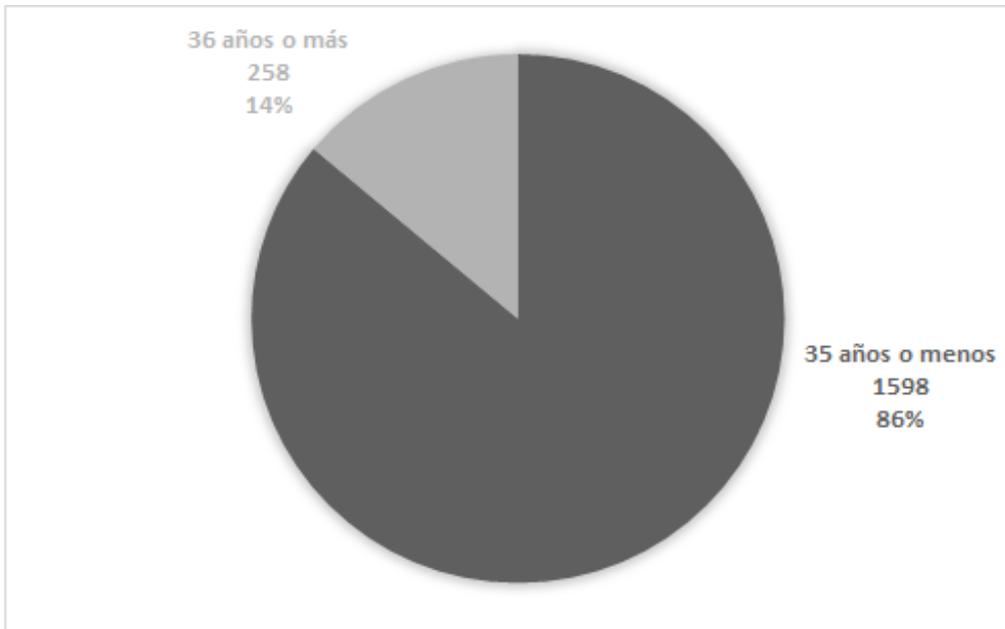
**Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad estatales, según género.
Capital Federal y Conurbano bonaerense, acumulado 1996-2017**



Fuente: CELS. No se incluyen casos de los que no se disponen datos.

En relación a la edad de las víctimas, es igualmente abrumador el porcentaje de jóvenes menores de 35 años. Al menos 1598 jóvenes de ambos sexos murieron en situaciones de violencia que involucraron a las fuerzas de seguridad. Esto representa un 86% del total de casos de los que disponemos de información detallada.

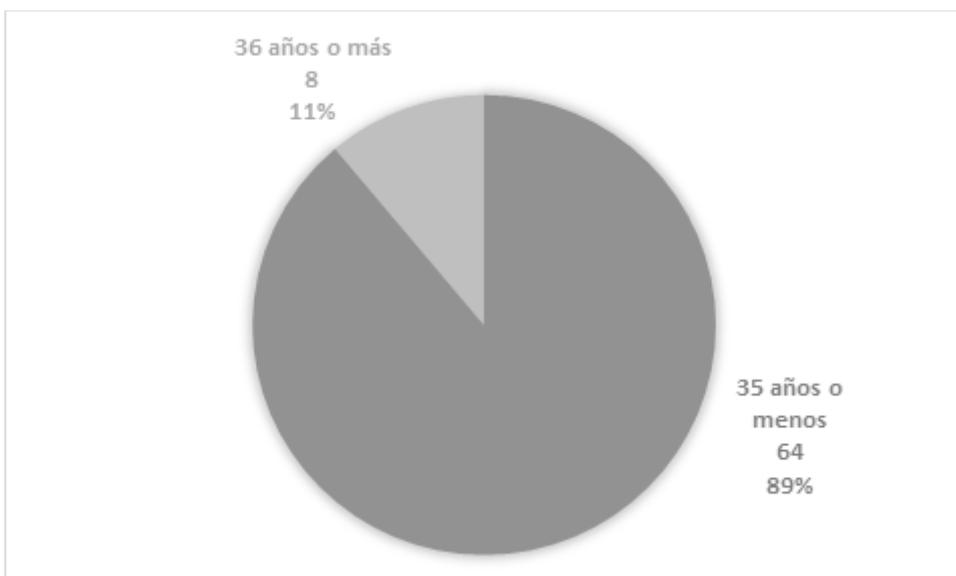
Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad estatales, según edad. Capital Federal y Conurbano bonaerense, acumulado 1996-2017



Fuente: CELS. No se incluyen casos de los que no se disponen datos.

En La Plata, entre 2012 y 2015, 13 de las víctimas fatales fueron menores de 18 años, el 42% de los casos. También en Rosario la mayoría de las víctimas particulares que resultaron fallecidas en este período eran jóvenes varones. De acuerdo con los datos relevados en medios de prensa, el 89% tenía menos de 35 años.

Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad, según edad. Ciudad de Rosario, acumulado 2008-1° semestre 2015

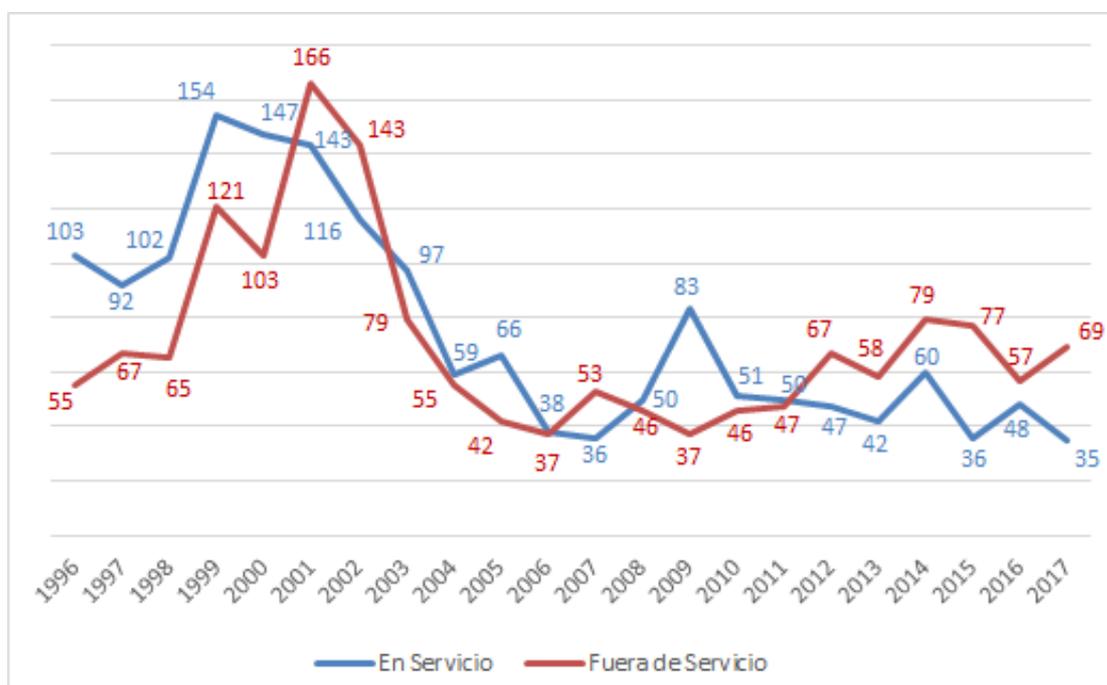


Fuente: Cátedra de Criminología y Control Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), sobre relevamiento periodístico propio. No se incluyen casos de los que no se disponen datos.

El uso letal de la fuerza por efectivos fuera de servicio

El uso de la fuerza fuera de servicio tiene una incidencia muy alta en la muerte de personas, tanto de particulares como de funcionarios. Los datos muestran que desde 1996 hasta 2017 un 46% de las víctimas de la acción de las fuerzas de seguridad en CABA y Conurbano murieron a manos de funcionarios que no estaban en servicio. Ese porcentaje fue de un 67% en 2015, 54,4% en 2016 y de 64,5% en 2017.

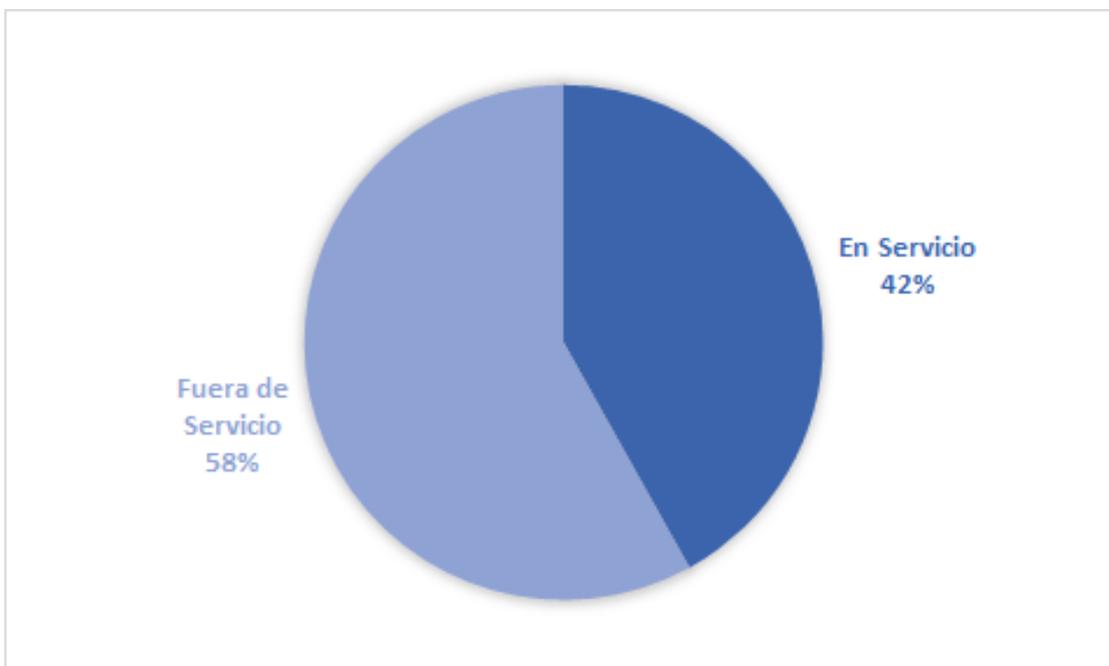
Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad estatales, según condición del funcionario. CABA y Conurbano bonaerense, 1996-2017



Fuente: CELS. Sólo se incluyen aquellos casos en los que se cuenta con información sobre la situación del funcionario (en servicio o fuera de servicio)

En La Plata, provincia de Buenos Aires, del relevamiento periodístico realizado por el Centro de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) surge que entre 2012 y 2015 al menos 31 particulares fueron muertos por acción de agentes de las fuerzas de seguridad en la zona de La Plata, Berisso y Ensenada: 13 fallecieron por acción de personal en servicio y 18, por efectivos que estaba fuera de servicio.

Particulares muertos en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad, según condición del funcionario. La Plata, Berisso y Ensenada, acumulado 2012-2015



Fuente: Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ), sobre relevamiento periodístico propio.

3

**Uso abusivo de
las armas de fuego**

3

Uso abusivo de las armas de fuego

Solo en el área metropolitana de Buenos Aires, entre enero de 1996 y febrero de 2018, 3430 personas fueron asesinadas por las fuerzas de seguridad. Los datos muestran que el foco principal del uso letal de la fuerza son los varones jóvenes, como ocurre también con el hostigamiento policial.

Los casos de uso abusivo o irracional de armas de fuego por parte de funcionarios policiales pueden organizarse según distintos tipos de situaciones, todas ellas graves y, lamentablemente, frecuentes. Los intentos de robo a policías fuera de servicio, las persecuciones vehiculares, los llamados “enfrentamientos”, el uso negligente de las armas, los conflictos personales y la represión de protestas son las situaciones en las que ocurren la mayoría de los hechos en los que hay un uso letal de la fuerza policial. Los femicidios cometidos por policías con el arma reglamentaria son también consecuencia del estado policial y requieren políticas que aborden la violencia hacia las mujeres como un problema específico.

Ejecuciones presentadas como “enfrentamientos”

Si los casos se analizan a partir de la información que aparece en los medios gráficos, los más frecuentes son los denominados “enfrentamientos”. Esta expresión es la que habitualmente utilizan los policías para construir una versión de los hechos en los que usaron la fuerza letal y presentarlos como un intercambio de agresiones entre policías y particulares. Sin embargo, al analizar los hechos no sólo se encuentran casos en los que efectivamente hubo enfrentamientos, sino también historias que van desde el hostigamiento policial previo hasta las ejecuciones.

El caso que protagonizó el policía local de Avellaneda Luis Chocobar exhibe algunos aspectos de este fenómeno. Las imágenes de las cámaras de seguridad muestran claramente que Juan Pablo Kukoc, de 18 años, estaba huyendo, luego de cometer un robo violento, cuando Chocobar le disparó y lo mató. Los disparos no fueron para proteger la vida de la víctima ni para defenderse de una agresión. Sin embargo, tanto el policía como la ministra de Seguridad Patricia Bullrich hablaron de un “enfrentamiento”, de una supuesta agresión de Kukoc a Chocobar que, de haber existido, transformarían los disparos del policía en un ejercicio de legítima defensa. Sin embargo, esa agresión nunca existió, y lo que Chocobar hizo fue matar por la espalda a una persona que estaba huyendo.

En el conurbano bonaerense, una buena parte de las situaciones de supuesto enfrentamiento fueron protagonizadas por efectivos de la Policía Federal que estaban fuera de servicio, pero que circulaban armados por las zonas donde viven. Casi todos los relatos de estos hechos se refieren a que los efectivos policiales reaccionan a un intento de robo usando la fuerza letal.

Prohibición de disparar en caso de fuga

“Como regla general, no se justifica el uso de armas. La excepción se da cuando en su huida el agresor continúe haciendo fuego contra el personal policial, y en esa circunstancia no impedir su fuga implique peligro inminente de muerte para sí o terceros.” Manual de Capacitación Policial en el Uso Racional de la Fuerza, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015, pág. 106.

Adolescentes ejecutados en falsos enfrentamientos

En Rosario, Brian Saucedo, un joven de 18 años que vivía en el barrio Ludueña, fue asesinado el 11 de septiembre de 2013 por agentes de la comisaría de ese barrio. La tarde de su muerte Brian junto a Emanuel Cichero habrían cometido o intentado cometer dos robos. Escaparon y se escondieron en el patio de una casa; algunos vecinos le avisaron a dos policías que circulaban en camioneta buscándolos que estaban allí refugiados. La policía difundió en los medios que durante la búsqueda los jóvenes habían disparado contra los efectivos, y éstos habían respondido. Sin embargo, la versión de Emanuel, compañero del joven asesinado y testigo clave del hecho, fue otra: sostuvo que su amigo al ser descubierto decidió entregarse colocando las manos juntas sobre su espalda, al grito de “¡Ya perdí! ¡Ya perdí!”. A pesar de eso los policías lo golpearon y uno de ellos lo ejecutó de varios disparos. Los peritos contaron seis heridas de bala en el cuerpo del chico. Emanuel nunca fue citado a declarar y dos meses más tarde fue asesinado en otro barrio de la zona norte de la ciudad. En sus declaraciones públicas el sobreviviente había identificado a los dos policías de la comisaría del barrio que participaron en el crimen de su amigo.

En la búsqueda de justicia, la mamá de Brian consultó a tres instituciones estatales: la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia y el Centro de Asistencia Judicial (CAJ) provincial. Ninguna se constituyó como querellante. Después de varios reveses judiciales, la causa se archivó en octubre de 2014.

Alexander Zacovich, de 16 años, murió por una bala policial en la nuca. Quien gatilló fue una mujer policía que estaba persiguiendo con un móvil policial a dos jóvenes que iban caminando y, se presume, habían querido robar una moto el 7 de septiembre de 2012, en el barrio Carlos Gardel, partido de Morón, en el conurbano bonaerense. Algunos testigos aseguran que el adolescente se había detenido y estaba con las manos en alto cuando la mujer le disparó por la espalda y él cayó al suelo. Murió en el Hospital Posadas.

De acuerdo al relato policial, se habría producido un enfrentamiento armado con los jóvenes luego de que éstos intentaran robar la moto. Pero las cámaras de seguridad del lugar no mostraron ningún intento de robo. Los vecinos plantearon otra versión: la policía

buscaba al hermano mayor de Alexander. La madre de ambos vivió una situación en el Hospital que coincide con esta hipótesis. El comisario le preguntó si el que estaba allí internado era “el del tatuaje”, en referencia al hermano mayor. La madre respondió que se trataba de Alexander y así comenzó una discusión: los policías le exigían que demostrara que no era su hermano. Esa misma noche, el comisario se acercó a la Central de Monitoreo del municipio para exigir la entrega del video de las cámaras de seguridad. Los responsables del lugar se lo negaron porque el agente no disponía de una orden judicial.

La justicia de menores actuó para investigar los hechos. Tres años después del crimen, en junio de 2015, un fiscal pidió la indagatoria de la policía involucrada que sólo entonces fue pasada a disponibilidad.

Uso letal de la fuerza en intentos de robo a policías fuera de servicio

Las situaciones de intento de robo a policías fuera de servicio que terminan con la muerte de alguno de los supuestos asaltantes configuran el principal patrón de uso de armas de fuego de los efectivos policiales en el conurbano bonaerense. En estas situaciones es complicado despejar si se trata de un uso abusivo de la fuerza o de un uso legítimo. Todos los hechos son presentados como situaciones de “legítima defensa” pero en la mayor parte de los asesinatos la única información con la que se cuenta es de origen policial. Esa misma información es la que, en general, reproducen los medios de comunicación. El análisis de un conjunto grande de casos ocurridos en los últimos años habilita la hipótesis de que existe un relato estandarizado que se utiliza ante este tipo de hechos para intentar deslindar las responsabilidades de los efectivos policiales y que, cuando se avanza en una investigación más o menos seria, muchas veces esta versión no se sostiene.

Supuestos intentos de robo como intento de justificación

Las balas que mataron a Patricio Cannepa, 19 años, y dejaron parálítico a su primo Rodrigo salieron del arma de Esteban Quintana, 22 años, integrante del Comando de Patrullas de Moreno. A Patricio lo atravesaron nueve tiros: murió en el hospital días después. Rodrigo, en ese momento, tenía 17 años y los disparos le atravesaron la columna y el pulmón. En la noche del 17 de febrero de 2017, Quintana se trasladaba en su moto, sin uniforme. Según contó, un grupo de jóvenes, que también iban en motos, lo rodearon para robarle el vehículo y, por ese motivo, comenzó a disparar. Pero según relató el padre de la víctima, los jóvenes estaban “haciendo corte” (ruido con la moto), el efectivo se asustó y comenzó a dispararle a Rodrigo. Patricio se bajó de su moto para ver qué pasaba y recibió tres balazos. Intentando escapar, quiso subir a un colectivo pero lo alcanzaron otros cuatro disparos en la espalda. Luego, Quintana tomó su

vehículo y se metió dentro de la comisaría del barrio. Patricio y Rodrigo estaban desarmados.

Un agente de la Policía Federal esperaba el colectivo en Guernica, partido Presidente Perón en el conurbano bonaerense, la noche del 2 de enero de 2014, cuando se le acercó un joven de 20 años quien, según su relato, le mostró que portaba un arma de fuego y quiso robarle el dinero que llevaba encima. El funcionario dijo que, ante la amenaza, sacó su arma reglamentaria, se identificó como policía y disparó para intimidar al muchacho aunque este uso del arma de fuego está prohibido por la normativa policial. También contó que en ese momento el asaltante sacó su arma de la cintura y comenzó a dispararle mientras se escapaba. La huida provocó que el funcionario volviera a disparar. El joven ingresó al hospital con cinco orificios de bala y murió. Aunque la versión del policía es que el joven realizó múltiples disparos, en la escena sólo se secuestraron cinco vainas servidas, que coinciden con la cantidad de disparos que el policía dijo gatillar. El arma del joven no fue secuestrada, aunque el policía afirmó que lo vio caer herido.

Uso irracional de la fuerza en persecuciones vehiculares

Gran cantidad de los casos de asesinatos y heridos de gravedad que se registraron en esta investigación ocurrieron como consecuencia de una persecución vehicular. Esta información coincide con los escasos datos oficiales que existen. Por primera vez en la historia de las instituciones de seguridad federales, entre 2012 y 2015 el Programa de Uso Racional de la Fuerza del Ministerio de Seguridad de la Nación registró datos confiables sobre el uso de las armas de fuego por parte de los efectivos. Uno de sus primeros informes mostró que entre el 1 de enero y el 15 de julio de 2012, hubo 88 casos de “enfrentamientos” protagonizados por policías en servicio en los cuales se emplearon armas de fuego. De ese total, 33 fueron una persecución vehicular policial, el 38 por ciento del total de los hechos ocurridos en servicio. El uso irracional de la fuerza también tiene consecuencias fatales para los agentes: la mitad de los policías fallecidos en servicio murieron por su participación en una persecución. Según el Manual de Capacitación Policial en el Uso Racional de la Fuerza, editado por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2015, está prohibido disparar contra vehículos en movimiento para forzar su detención.

Los casos letales por el uso del arma de fuego para detener vehículos se registran en diversos lugares del país. Así ocurrió, por ejemplo, en Villa Carlos Paz, Córdoba, el 22 de febrero de 2017, cuando un policía provincial asesinó a Franco Enrique Amaya, de 18 años, quien se traslada en moto y no frenó en un control vehicular. Luego se supo que el joven se había quedado sin frenos. El 25 de marzo de 2018, efectivos de Gendarmería balearon e hirieron de gravedad a Gonzalo Nahuel Sala, de 19 años, quien también viajaba en moto y evitó un control vehicular. Según el padre de Gonzalo, tenía varias multas y creyó que le podían sacar el vehículo. Los gendarmes respondieron disparando para evitar la fuga.

Incluso en casos en que el disparo de armas de fuego estaría contemplado, por tratarse de una respuesta ante una agresión armada, su uso debe ser muy limitado, sobre todo en entornos urbanos, ya que genera riesgos gravísimos para terceras personas.

Terceros asesinados por disparos al aire durante persecuciones

Cuando recibió el balazo mortal en agosto de 2014, eran las 8.30 de la mañana y Sabrina Olmos estaba en un recreo en el patio de la escuela en la localidad bonaerense de Morón. Tenía 15 años. Las pericias determinaron que el proyectil había salido de un arma policial mientras un móvil de la Bonaerense perseguía al supuesto ladrón de un auto robado.

Jonathan Echimborde estaba arreglando su camioneta en la puerta de su casa en el barrio porteño de Mataderos cuando murió baleado el 27 de diciembre de 2016. Un disparo le cruzó el tórax y falleció en la guardia del Hospital Santojanni. Tenía 28 años. Fue alcanzado por balas disparadas por efectivos de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires que se desplazaban en dos móviles de las comisarías 42° y 40° persiguiendo a un auto. Los vecinos relataron que la policía pasó “tirando tiros al aire”. El padre del joven denunció que luego, durante la inspección del lugar del crimen, la policía pateó las vainas servidas que quedaron en el suelo. Los peritajes confirmaron que el disparo que mató a Jonathan salió del arma de uno de los efectivos, de apellido Palermo. De la misma arma salieron los tiros que dejaron en el piso once vainas servidas. No se secuestraron armas ni casquillos en el auto de los presuntos asaltantes.

Crimen de Jonatan Herrera, intentos de encubrimiento e impunidad

El 4 de enero de 2015 Jonatan Herrera lavaba el auto en la vereda de su casa con su primo y uno de sus hermanos en el barrio Tablada, en Rosario, cuando tres balas policiales le atravesaron el cuerpo y lo mataron. Tenía 22 años. El tiroteo fue consecuencia de una persecución en la que intervinieron agentes de la Policía de Acción Táctica (PAT) y del Comando Radioeléctrico (CRE). La persona a quien perseguían ya había sido aprehendida cuando la balacera se desató contra Jonatan y los dos muchachos que lo acompañaban. Mientras Jonatan agonizaba en el suelo, los vecinos del barrio vieron cómo agentes del CRE intentaban plantar un arma primero a Jonatan y luego al chico que estaban persiguiendo. Buscaban construir una ficción: que la responsabilidad por su muerte se atribuyera al mismo Jonatan o al joven acusado del supuesto robo.

Cuatro policías de la PAT fueron imputados por la muerte de Herrera, uno por el delito de homicidio y tres por tentativa de homicidio. En un primer momento los abogados que representaban a la familia del joven asesinado y el fiscal a cargo de la investigación intentaron cerrar el caso con un juicio abreviado en un supuesto acuerdo entre el fiscal y los abogados defensores de los policías. Esto implicaba modificar la calificación legal inicial de “tentativa de homicidio” a una menos gravosa de “abuso de armas”.

La familia de Jonatan se acercó al Ministerio Público de la Defensa y nombró nuevas abogadas. A partir de ahí se conformó la multisectorial “Justicia por Jonatan Herrera”, integrada por organizaciones sociales, políticas y académicas. El 6 de abril de 2017 un tribunal absolvió a uno de los policías acusados, y condenó a otros cuatro a penas de entre 3 y 6 años de prisión por considerarlos responsables de “homicidio culposo” y “abuso de armas”. El fallo provocó el repudio de los organismos de derechos humanos locales.

El asesinato de Jonatan Herrera muestra el uso abusivo de la fuerza pero también evidencia la falta de adecuada formación policial de los funcionarios en el uso de armas de fuego. Los agentes de la PAT, puesta en funciones a fines de 2014, eran un grupo de oficiales debutantes presentados dentro de lo que el gobierno de Santa Fe mencionó como una “reforma policial”, en el marco del Plan de Seguridad Democrática. Estos policías solo tuvieron 6 meses de formación, de acuerdo a lo que establece la Ley de Emergencia provincial.

Uso del arma reglamentaria en la vida cotidiana

El denominado “estado policial” es una condición jurídica por la cual se considera que los policías siguen siéndolo aún cuando se encuentran fuera de servicio o retirados. Entre los derechos que derivan del estado policial, se encuentra la posibilidad de que cada efectivo circule con el arma reglamentaria y se la lleve a su casa fuera de su horario laboral. El uso del arma para resolver conflictos personales, de tipo vecinal o familiares, pone de relieve el carácter altamente problemático de esta facultad de portar sus armas reglamentarias las 24 horas del día. Como están habilitados a portar el arma con el cartucho en la recámara y el martillo bajo, los funcionarios pueden abrir fuego con sólo apretar la cola del disparador. Esto los diferencia de los particulares que tienen habilitada la tenencia de armas.

En casi todas las fuerzas de seguridad relevadas, los hechos de uso de la fuerza letal protagonizados por policías que estaban fuera de servicio son significativamente superiores a la cantidad de casos protagonizados por efectivos en servicio. Específicamente, lo que ocurre es que funcionarios policiales utilizan el arma reglamentaria en situaciones conflictivas de su vida cotidiana, en el barrio en el que viven o en sus casas, y causan la muerte de otras personas.

Policías feminicidas

Las muertes violentas de mujeres por motivos de género causadas por parejas o familiares que son integrantes de las fuerzas de seguridad son un aspecto oculto de la violencia institucional y, también, de la violencia machista. Entre 2010 y 2017 el CELS registró 32 casos de feminicidios cometidos por funcionarios de seguridad sólo en la Ciudad de Buenos Aires y partidos del Conurbano bonaerense. Diez de las víctimas eran mujeres que también pertenecían a las fuerzas de seguridad. Tres de cada cuatro tenían 35 años o menos. Prácticamente todas fueron asesinadas con un arma de fuego,

en varios casos con el arma reglamentaria provista por la institución de seguridad.

El encubrimiento estatal es uno de los principales aspectos de esta problemática. En varios de los casos registrados por el CELS el agresor manipuló la escena e intentó falsear el relato de los hechos para aparentar que la mujer se había suicidado. Cuando esto sucede, es difícil que el sistema judicial desarticule la versión policial. En efecto, son muy pocos los casos que llegan a investigarse cabalmente y aún menos los que alcanzan una condena judicial cuando el hombre pertenece a una fuerza. Además, muchas veces existen sanciones informales sobre aquellos funcionarios que revelan información que pueda perjudicar a la institución, lo que desalienta en gran medida la denuncia.

Los femicidios causados por policías no son hechos aislados e irracionales. Son los casos más extremos de lógicas de violencia machista presentes en toda la sociedad pero que la institución policial intensifica al otorgar armas de fuego a varones violentos. Se trata por lo tanto de un problema institucional relacionado a factores estructurales y de la cultura policial. El Ministerio de Seguridad de la Nación aplica una restricción en la portación y tenencia de armas en los casos donde existan denuncias de violencia de género cometida por un funcionario, quien debe retirar el arma al momento de ingresar al turno laboral y entregarla al final de la jornada (Res. 299/2013).

Ante un conflicto, disparos

El 29 de agosto de 2015 Rafael Cobo, un estudiante universitario de 26 años, estaba en un bar de la ciudad de La Plata. A las 5.30 de la madrugada ingresaron al lugar dos efectivos de la Policía Local que se encontraban fuera de servicio: un hombre y una mujer, de 35 y 32 años. Según fuentes judiciales la pareja de policías había consumido alcohol y clonazepam. Los funcionarios policiales comenzaron a discutir, aparentemente porque la mujer quería irse y el hombre insistía en quedarse. Según los testimonios, la discusión fue subiendo de tono hasta que el policía extrajo su arma reglamentaria. Disparó al menos cinco tiros en el interior del bar e hirió a Cobo, quien sobrevivió luego de reiteradas operaciones por las heridas graves que le causaron los disparos. Se le abrió una causa penal por abuso de armas y lesiones, próxima a la instancia de juicio. Las autoridades anunciaron que ambos efectivos fueron apartados.

En Mendoza, en General Alvear, un efectivo de la Policía Rural quedó suspendido en sus funciones el 4 de octubre de 2014 después de tomar su arma y disparar al aire tras una discusión con su ex novia, una joven de 20 años. El hombre fue denunciado por abuso de armas. También en esa provincia, en el departamento de Maipú, Mayra Elizabeth Ripari de 24 años perdió su ojo izquierdo y varias piezas dentales después de un disparo que salió del arma de Jesús Yamil Vargas Molina. El auxiliar de policía estaba manipulando su pistola reglamentaria el 6 de septiembre de 2015 cuando se produjo un disparo cuyo proyectil impactó en la cara de su cónyuge. Ripari fue trasladada al Hospital Central y Vargas Molina detenido por lesiones culposas.

Uso negligente de la fuerza

Lucas Décima, de 17 años, se encontraba el 23 de febrero de 2017 con sus amigos en la esquina de una calle del partido de Merlo, al oeste del conurbano de la provincia de Buenos Aires, cuando se escucharon varios disparos seguidos de la aparición de un móvil de la Policía Bonaerense. Ante la balacera, los amigos de Lucas escaparon, pero él se quedó. Fue baleado en la ingle por el sargento Mariano Alberto Ballarino. Murió al llegar al hospital.

La versión policial indicó que Ballarino llevaba el arma desenfundada para “identificar” al joven y tropezó, por lo que se le escapó el tiro que mató a Lucas. Los amigos del adolescente asesinado dicen que el oficial de la Bonaerense disparó directamente. Si no se trata de una ejecución, es decir, si la versión policial es correcta, de todos modos ilustra las consecuencias del uso irracional de la fuerza con el que los policías intervienen con total descuido en situaciones que ni siquiera configuran delitos. Las políticas de seguridad basadas en la presencia masiva de policías en las calles “identificando” personas que no cometieron delitos deben tomar en cuenta las condiciones reales en las que los efectivos realizan estas “identificaciones”: armados y sin medir las consecuencias de sus intervenciones. Se trata de un uso, por lo menos, negligente de la fuerza.

Operativos policiales en barrios pobres

El carácter discriminatorio del accionar policial se manifiesta en el hecho de que los policías no se comportan de igual manera en un barrio de clase media que en un barrio pobre. Así como en el caso ya mencionado de las persecuciones policiales o en los operativos de control vehicular los policías tienen en cuenta el barrio en el que se encuentran a la hora de decidir si disparan o no contra un vehículo en movimiento, también en allanamientos u otro tipo de operativos el nivel de violencia es mucho mayor cuando se realizan en barrios pobres. El argumento de la “mayor peligrosidad” de algunos barrios puede ser atendido en relación con las medidas de cuidado que deben tomar los efectivos policiales que se desempeñen en esas zonas, pero no justifica un uso diferenciado de la fuerza, es decir, no los autoriza a ser más violentos o a utilizar el arma de fuego de manera más laxa.

Allanamientos violentos

La muerte de Alan Tapia es un ejemplo claro: tenía 19 años cuando fue asesinado en su casa del Barrio Mitre, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en febrero de 2012, en el transcurso de un allanamiento. Un integrante del grupo GEOF, un cuerpo de élite de la Policía Federal entrenado para operaciones antiterroristas y rescates de rehenes, le disparó mientras estaba acostado en su cama. El objetivo del operativo era buscar y

detener a un menor de edad, pero el Poder Judicial consideró que era conveniente desplegar al GEOF por tratarse de un “barrio peligroso”.

Un caso más reciente muestra un modo de proceder similar. Los policías bonaerenses dijeron que estaban “buscando a un sujeto” que habría cometido un robo cuando entraron en Las Tunas, un barrio pobre ubicado en el partido de Tigre, en la provincia de Buenos Aires. Fue el domingo 7 de febrero de 2016 a las 17 hs. Según los policías, la persona que estaban buscando había ingresado a una de las casas. Sin una orden judicial, intentaron entrar y allanar distintas viviendas. Ante la reacción de los vecinos, los efectivos comenzaron a disparar balas de goma e incluso de plomo contra las casas. Algunos de los proyectiles entraron en varias de ellas. El ataque se produjo en una cuadra donde hay un merendero, espacios de apoyo escolar y decenas de casas de familias. La balacera se extendió durante 15 minutos: dos jóvenes y un nene resultaron heridos con impactos de balas de goma. El episodio fue denunciado ante las autoridades municipales pero no se avanzó en la investigación.

Balas de goma contra niños y adolescentes de barrios pobres

Las balas de goma forman parte del denominado “armamento menos letal”. Su carácter de “menos letal” no quiere decir que no sean altamente lesivas, y [pueden llegar a ser letales en algunos casos](#). Por eso su uso debe estar estrictamente regulado, cosa que hoy no sucede en la Argentina. En los últimos años, se han visto casos en los que efectivos policiales han disparado balas de goma de manera indiscriminada, apuntando contra el rostro y otras partes del cuerpo hacia las cuales no se debe disparar. Incluso se las ha utilizado contra niños y adolescentes en operativos realizados en barrios pobres. Este tipo de uso irracional del armamento “menos letal” contra niños no sería tolerado en un contexto social diferente.

El sábado 30 de enero de 2016, en el Bajo Flores, CABA, un grupo de gendarmes quiso abrirse paso a través de una calle que estaba siendo utilizada para el ensayo de la murga “Los Auténticos Reyes del Ritmo”. Ante la negativa de los murgueros a terminar su actividad y despejar la calle, en lugar de dar un rodeo por otro camino los gendarmes optaron por disparar de manera indiscriminada balas de goma, hirieron a decenas de niños, adolescentes y adultos que participaban de los ensayos. Al día siguiente la ministra de Seguridad visitó en el hospital a dos gendarmes que resultaron heridos en otro episodio sin relación, y dijo que no le constaban los hechos del ataque a la murga. Seis gendarmes fueron procesados.

El 30 de marzo de 2017 la policía local de Lanús, supuestamente con la excusa de estar persiguiendo a una persona que evadió un control vehicular, ingresaron violentamente al comedor “Los Cartoneros”, del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). En el interior había numerosos niños comiendo. A pesar de ello, los policías dispararon balas de goma y tiraron gas pimienta. No hay policías imputados por estos hechos. En lugar de iniciar investigaciones internas, pocos días después del hecho el presidente de la nación y la gobernadora de la provincia de Buenos Aires fueron a Lanús a respaldar al intendente.

Represión de conflictos sociales con resultados letales

La represión de conflictos sociales como marchas, cortes de ruta u ocupaciones de tierra ha dado lugar a numerosos casos de personas muertas y heridas por balas policiales. A pesar de que el Estado debe garantizar el derecho a la protesta, en muchos momentos de los últimos 35 años se utilizó a las fuerzas de seguridad como principal o único argumento frente al descontento social. La mayor parte de las muertes ocasionadas por la intervención de las fuerzas de seguridad en protestas sociales se debieron al uso de munición letal, de plomo, como método para disolver o desalojar una protesta. La represión de los conflictos sociales constituye entonces uno de los patrones de uso irracional de la fuerza policial más significativo, no sólo por su magnitud sino por el impacto político que representa la muerte de manifestantes en la historia argentina reciente. Al mismo tiempo, son muertes que visibilizan la conexión entre mensajes políticos y violencia policial: en general, los hechos de protesta social que terminaron con represión y muertos fueron antecidos o acompañados por discursos públicos que buscaron deslegitimar, estigmatizar y criminalizar a los manifestantes.

En la gran mayoría de los homicidios causados por la policía durante protestas sociales se utilizaron armas de fuego con proyectiles de plomo, fundamentalmente escopetas, armas largas que suelen portar los policías en estos operativos. Así fue, por ejemplo, en los asesinatos de Maximiliano Kosteki y de Darío Santillán a manos de la Policía Bonaerense en 2002 o las cinco muertes ocasionadas por la Policía Federal el 20 de diciembre de 2001 en el centro de Buenos Aires.

El uso de balas de plomo para reprimir manifestaciones públicas sólo fue problematizado por las autoridades políticas después de las violentas represiones del 19 y 20 de diciembre de 2001 en distintos puntos del país y del 26 de junio de 2002 en el Puente Pueyrredón y la estación Avellaneda (hoy estación Darío y Maxi). A partir de 2004, se prohibió que los agentes de fuerzas federales que participan de operativos de seguridad en manifestaciones porten armas de fuego. Sin embargo, en los últimos años hubo operativos con policías que portaban este tipo de armas. En 2010, en el operativo montado en el Parque Indoamericano por la Policía Federal y la Policía Metropolitana, los efectivos dispararon balas de plomo y mataron a dos personas.

Por otro lado, las denominadas armas “menos letales” como las balas de goma y los gases lacrimógenos también pueden ocasionar un grado alto de lesión e incluso matar si se las utiliza de manera irracional. Los proyectiles de goma son extremadamente lesivos cuando se disparan a corta distancia y muy imprecisos cuando se disparan de lejos. Pueden causar lesiones severas en los ojos y aumentan la posibilidad de lesionar a terceros. La utilización de munición de goma para dispersar manifestantes está expresamente prohibida en nuestro país. Sin embargo, los agentes las utilizan con frecuencia para dispersar e intimidar y a corta distancia. Los irritantes químicos o gases también pueden causar heridas graves. Los gases lacrimógenos, especialmente cuando son lanzados por una pistola o los que se presentan en forma de granadas, pueden

causar lesiones graves y también la muerte, como ocurrió en el caso del docente y activista sindical Carlos Fuentealba.

Los “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas”, sancionados por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2011, constituyen el producto más avanzado en la regulación del uso de la fuerza policial en contextos de manifestaciones. Sin embargo, las distintas fuerzas federales no adecuaron sus protocolos a estos principios, y la mayor parte de las provincias tampoco. Los “Criterios” incluyen principios fundamentales para el control del uso de la fuerza, como la prohibición de que los efectivos policiales porten armas de fuego con munición letal y la regulación del uso de las balas de goma como último recurso de defensa y no como instrumento para desalojar protestas. Por ello deberían ser retomados por todas las jurisdicciones para producir protocolos de actuación policial.

La masacre de La Carcova

El 3 de febrero de 2011 un tren descarriló en José León Suárez, partido de San Martín (prov. de Buenos Aires), a pocos metros de un barrio muy pobre conocido como La Carcova. Un grupo de vecinos del barrio se acercó al tren a ver si podían llevarse alguna mercadería. La Policía Bonaerense recibió la orden de dispersar a los vecinos, para lo cual, de acuerdo a testimonios que constan en la causa judicial, los efectivos coordinaron un procedimiento que comenzó con la utilización de numerosos disparos con escopetas calibre 12/70 munidas con cartuchos de goma. Sin embargo, y a pesar de que los vecinos se retiraron del tren, los efectivos continuaron disparando hacia adentro de la villa, llevando a que algunos vecinos se protejan detrás de unas chapas que eran parte de un montículo de basura. Con el lanzamiento de gases obligaron a salir a un grupo de personas que estaba protegida detrás de unas chapas. Cuando salieron, un policía disparó balas de plomo que mataron a Franco Almirón, de 16 años, y a Mauricio Ramos, de 17 años. Un tercer joven, Joaquín Romero, de 22 años, fue herido de gravedad, pero sobrevivió. El gobierno provincial intentó circular una versión que afirmaba que el tren había sido descarrilado por una “banda muy conocida” de vecinos de Carcova, lo cual fue desmentido por la investigación judicial. En el juicio posterior fue condenado a 15 años y 6 meses de prisión el subinspector Gustavo Ezequiel Vega y fue absuelto el sargento Gustavo Sebastián Rey. En 2015 el Tribunal de Casación Provincial anuló esa absolución y ordenó un nuevo juicio.

Lucas Cabello: un intento de asesinato disfrazado de violencia de género

Tres balazos atravesaron el cuerpo de Lucas Cabello el 9 de noviembre de 2015, en el barrio de La Boca, cuando volvía de comprar el almuerzo. Un tiro entró por la mandíbula y se alojó en la médula del joven de 20 años; los otros dos, que fueron producidos cuando ya estaba en el piso, le perforaron el bazo y un testículo. Los tres tiros salieron del arma de Ricardo Ayala, oficial de la Comuna 4 de la Policía Metropolitana y fueron disparados a corta distancia. Lucas Cabello sobrevivió a la balacera pero las huellas de la violencia institucional todavía hoy quedan en su cuerpo: convive con una cuadriplejía irreversible.

Desde la Policía Metropolitana señalaron que había sido un tiroteo, pero los testigos sostuvieron que Cabello no estaba armado y que vieron cómo Ayala disparó dos veces mientras la víctima estaba en el piso. Lo único que llevaba el joven en sus manos eran sandwiches.

La versión oficial -difundida por María Eugenia Vidal, entonces vicejefa de Gobierno de la ciudad y su ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, Guillermo Montenegro— sostuvo que Ayala había intervenido porque estaba ocurriendo una situación de violencia de género y en esas circunstancias Cabello lo apuntó con un arma. Sin embargo, como se confirmó después, Cabello no era la persona sobre la que pesaba una restricción judicial por violencia contra una mujer y no se encontraron indicios de que estuviera armado. Ayala quedó detenido en la Comisaría 24 de la Policía Federal Argentina (PFA) y tomó intervención la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN).

El caso muestra algunos de los problemas críticos que se repiten en diversos casos de uso irracional de la fuerza por parte de efectivos policiales. En primer lugar, se dispara contra personas desarmadas, lo que transgrede la normativa nacional e internacional en la materia e implica una grave violación del derecho a la vida y a la integridad física. Al mismo tiempo, es posible observar que el hecho se da en circunstancias que favorecen el uso irracional de la fuerza: por ejemplo, el policía era extremadamente joven y había sido destinado a realizar en soledad esa consigna policial. Este es un error grave de los responsables de la planificación operativa. En tercer término, la reacción política muy deficiente que intentó justificar el hecho, tomando para ello la versión policial sobre el episodio y sin esperar una investigación seria. Esto mostró una disposición evidente a no problematizar el uso irracional de la fuerza, a mostrar confianza plena en la jerarquía policial que arma el primer relato y a dar un mensaje de tolerancia política frente a este tipo de hechos.

A fines de 2016 Ayala fue procesado por el delito de homicidio doloso en grado de tentativa agravado por su condición de miembro de una fuerza de seguridad. A principios de 2018 el juicio aún no había comenzado.

4

**Impunidad: deficiencias
en las investigaciones
judiciales y administrativas**

4

Impunidad: deficiencias en las investigaciones judiciales y administrativas

Así como los poderes ejecutivos no suelen abordar el uso abusivo o irracional de las armas de fuego como un problema que requiere soluciones, las investigaciones judiciales de los hechos también suelen ser deficientes. Lo mismo ocurre con las investigaciones administrativas, las que deben realizar las oficinas de asuntos internos para determinar si los funcionarios policiales transgredieron las normas de conducta y sus obligaciones funcionales, más allá de que hayan cometido o no un delito.

La dificultad para llegar a sanciones judiciales y administrativas es parte de la respuesta estatal al fenómeno, pero también es un elemento que lo constituye ya que la impunidad lleva a la naturalización del uso de la fuerza letal. Los procesos judiciales y administrativos de averiguación de la verdad, determinación de las responsabilidades y establecimiento de sanciones son condición necesaria para evitar la recurrencia de la violencia institucional. En el caso del poder judicial, a las deficiencias intrínsecas del sistema de justicia penal se suman en algunas coyunturas los mensajes de las autoridades políticas que condicionan a los jueces para que no profundicen las investigaciones contra efectivos de las fuerzas de seguridad. Esto ocurrió a comienzos de 2018, con las declaraciones públicas de las más altas autoridades del país en torno al caso que involucró al policía local Luis Chocobar. Sin esperar a que la investigación avance, el presidente de la Nación y la ministra de Seguridad recibieron al policía y no sólo afirmaron su inocencia sino que lo pusieron como modelo de conducta policial. Como si esto fuera poco, la ministra hizo declaraciones sobre la existencia de una supuesta “doctrina de la culpabilidad policial” que en los últimos años habría funcionado como una especie de complot para juzgar y encarcelar a policías que sólo cumplían con su deber. Como veremos a continuación, la teoría de la ministra es insostenible ya que, en la mayor parte de los casos, la norma es la impunidad para los policías que abusan del uso de la fuerza.

Investigaciones judiciales que se basan en la versión policial

El 15 de febrero de 2013, Omar Cigarán fue asesinado, en la ciudad de La Plata, por un efectivo de la policía de la provincia de Buenos Aires sin uniforme. De acuerdo a la versión policial, el funcionario habría visto que el joven de 17 años estaba intentando cometer un robo; Cigarán comenzó a dispararle al escuchar la voz de alto y el efectivo respondió la agresión.

En la investigación judicial, las pericias fueron hechas por policía científica y las declaraciones se realizaron en dependencias policiales de la Bonaerense. En el transcurso

de la pesquisa surgieron testimonios que pusieron en duda tanto el hecho de que el joven hubiera portado un arma como la supuesta voz de alto. Tampoco se hallaron restos de pólvora en las manos de la víctima. Sin embargo, la versión plasmada en el acta inicial bastó para que la fiscal interviniente solicitara el sobreseimiento fundándolo en la “legítima defensa”. La familia de Omar Cigarán acompañada por la Asociación Civil Miguel Bru y la CORREPI, logró que, a pesar del pedido de sobreseimiento realizado por el Ministerio Público Fiscal, la causa contra el policía se elevara a juicio. Dos de los tres jueces del Tribunal de La Plata que juzgó el caso convalidaron la versión policial y declararon que el funcionario actuó en “legítima defensa” y lo absolvieron en abril de 2017.

El caso de Omar Cigarán ilustra una serie de problemas generales que se repiten en el camino de la búsqueda de justicia cuando las investigaciones judiciales se basan en la versión policial. Algunos de los patrones que se observan en las respuestas judiciales en distintas jurisdicciones del país son los siguientes.

Las fuerzas de seguridad involucradas no son apartadas de las investigaciones

Con frecuencia, en los primeros momentos de la investigación, la recolección de prueba en el lugar la realiza la misma fuerza de seguridad involucrada. En algunos casos, incluso investiga la misma división involucrada en el episodio violento. Es decir, son compañeros del o los funcionarios participantes. En otros casos, interviene la División Judiciales de la fuerza policial o la comisaría del lugar. La presencia de un fiscal, que es quien debería llevar adelante la investigación, es muy poco común en las primeras horas posteriores a un hecho. Eso da a la policía una ventana de tiempo para modificar la escena o producir un marco interpretativo de lo sucedido que luego es difícil de discutir o desmontar.

El deber de llevar adelante una investigación objetiva e imparcial establecido en el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos conlleva la necesidad de apartar de la investigación a las fuerzas de seguridad sospechadas de estar involucradas en los hechos y designar a otra fuerza o cuerpo de instructores. Lo mismo debe ocurrir si hay algún elemento que vincule a la fuerza con el hecho como, por ejemplo, que el arma de fuego que ocasionó la muerte pertenezca a la fuerza de seguridad en cuestión.

Estos principios fueron retomados por la Procuración de la Provincia de Buenos Aires en la Resolución 1390/01. También están contemplados en el art. 194 bis del Código Procesal Penal de la Nación, aplicable a todos los casos en donde un agente de una fuerza federal se vio involucrado en un hecho que debe investigarse. Sin embargo, este tipo de medidas continúan siendo resistidas por los operadores judiciales. La pesquisa del crimen de Omar Cigarán, entre otros casos relevados en esta investigación, muestra que los funcionarios judiciales siguen, en muchos casos, delegando la investigación en los funcionarios policiales de la misma fuerza sospechada.

No se cuestiona el acta de procedimiento

El dispositivo fundamental en los procesos penales que se inician de oficio es el acta policial que suele establecer los hechos y la hipótesis inicial de una investigación. El acta del procedimiento policial da inicio a las actuaciones y condiciona la actividad posterior de los investigadores judiciales. Por esta razón, se trata de una pieza sustancial del procedimiento (por lo menos en las condiciones actuales) a la que se debe prestar mucha atención.

El acta, en tanto documento público, hace plena fe respecto de los hechos que se relatan. La única forma de cuestionarla es con un planteo de nulidad en el que se sostenga la

falsedad de su contenido o el involucramiento de los agentes de seguridad en la participación o encubrimiento de los delitos. Este es otro motivo por el cual la fuerza de seguridad bajo sospecha debe ser apartada inmediatamente, a fin de que no realice el acta de procedimiento y evitar que deje asentado en el inicio del expediente una versión ya modificada de los hechos, que luego condiciona la investigación.

La Cátedra de Criminología y Control Social de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) estudió 19 expedientes judiciales que investigaron 22 casos de uso de la fuerza letal por parte de funcionarios policiales ocurridos en Rosario, en Santa Fe, entre 1996 y 2004. La investigación construyó patrones de respuesta judicial frente a casos de violencia institucional: los hechos fueron presentados en el escritorio del agente jurisdiccional como enfrentamientos armados entre policías y quienes supuestamente estaban cometiendo delitos. En la mayoría de los casos, los funcionarios judiciales aceptaron sin cuestionar la versión de las primeras actas policiales y de este modo los hechos objeto de investigación estuvieron definidos por los funcionarios de la fuerza que se debía investigar. La ausencia del fiscal en el lugar de los hechos y en general la práctica de delegar en la policía el levantamiento de pruebas agrava este problema. Sea por pereza, irresponsabilidad, incompetencia o complicidad, este patrón de actuación se repite.

Asimetría en la representación jurídica de las partes

En la provincia de Buenos Aires no existe ningún ámbito -ya sea dependiente del Ministerio Público Fiscal o del Ministerio de Justicia o Seguridad- que represente a las víctimas de violencia institucional en las causas penales que se inician para dilucidar los posibles delitos cometidos por funcionarios policiales en el desempeño de sus funciones. Hay oficinas de atención a las víctimas pero al no representarlas en los procesos judiciales no pueden impulsar la investigación mediante el pedido de medidas de prueba o impugnar decisiones de los fiscales y/o jueces de garantías. Estos límites son un obstáculo para el acceso a la justicia de las víctimas ya que no tienen la posibilidad de acceder a un patrocinio jurídico gratuito para enfrentar la decisión del Ministerio Público Fiscal cuando las causas -por ejemplo- se archivan al poco tiempo de haberse iniciado o cuando los fiscales deciden que no investigarán el hecho.

De este modo, las familias de las víctimas tienen que recurrir a organismos de derechos humanos, organizaciones sociales o pagar abogados particulares. La alternativa es dejar que sea el fiscal (o juez de instrucción) el que impulse la causa, cosa que en muchos casos no se cumple dadas las resistencias que suelen tener los funcionarios judiciales para investigar a la policía (por connivencia, corporativismo o conveniencia funcional).

El patrocinio jurídico gratuito es fundamental para el acceso a la justicia y el avance de las investigaciones. Que las víctimas puedan participar activamente y tener un rol protagónico es parte de la reparación a la que tienen derecho por la violencia estatal sufrida. Son muchos los casos, en los que es el impulso de las familias y de las organizaciones que las acompañan el que ha logrado que se reconstruya la verdad y se sancione a los responsables. Por esto, es necesario generar áreas con capacidad de representación legal o instancias de investigación especializadas. Aunque esto no garantiza un buen resultado equipara un poco la pelea contra el Estado de víctimas y familias mayormente pobres y solas. Experiencias como la PROCUVIN, en el Ministerio Público Fiscal, y el Programa contra la Violencia Institucional de la Defensoría General de la Nación cumplen un rol positivo en el apoyo a las víctimas y sus familiares, pero su labor no alcanza a cubrir la

necesidad que generan los casos de violencia institucional.

A su vez, la ley de Protección de Víctimas, sancionada por el Congreso Nacional en julio de 2017, podría representar un avance en el apoyo a las víctimas. Sin embargo, se desconoce cómo se implementará a lo largo de todo el territorio y qué recursos el Estado le asignará a las autoridades que deberán aplicarla.

Mientras tanto, la falta de una política estatal activa que promueva la representación específica para las víctimas de violencia institucional en los procesos penales tiene además una contracara: sí existen oficinas estatales que ofrecen representación legal para los efectivos de las fuerzas de seguridad acusados de cometer delitos en el ejercicio de sus funciones. En la provincia de Buenos Aires, estos cuerpos de abogados pertenecen a áreas anexas o propias del Ministerio de Seguridad y brindan asesoramiento jurídico gratuito a los efectivos imputados por delitos, en ocasiones mientras los mismos efectivos son investigados por la Auditoría de Asuntos Internos. Lo mismo sucede respecto a las fuerzas federales que dependen del Ministerio de Seguridad de la Nación, ya que cada una de ellas tiene su cuerpo de abogados que defiende a los agentes en estas investigaciones penales. Luego de la represión en el Parque Indoamericano en diciembre de 2010, en la investigación por la muerte de Rossemay Chura Puña y Bernardo Salgueiro y otras 5 personas heridas de bala que todavía sigue abierta, la Policía Metropolitana brinda defensa a todos los efectivos imputados. Respecto a algunos de los imputados de la Policía Federal por el mismo hecho, la División de Asuntos Penales de la fuerza también los defiende penalmente.

La “legítima defensa” como figura recurrente

El caso de Omar Cigarán muestra cómo ante el uso abusivo o irracional de armas de fuego por parte de funcionarios policiales aparece la “legítima defensa” como escudo y explicación de los disparos indebidos. No se trata de una respuesta aislada sino de un argumento que se repite si se indaga en las situaciones procesales de los policías involucrados en casos de asesinatos o lesiones graves a particulares.

La apelación a la figura de legítima defensa se observa en todas las jurisdicciones. Pueden rastrearse ejemplos que delinean este patrón en todas las provincias en las que se trabajó para esta investigación. Por ejemplo, el 11 de diciembre de 2012 en el departamento de Maipú, Mendoza, un joven bailarín de folclore murió después de recibir dos disparos por parte de un policía. La víctima, Ezequiel Torres, 22 años, estaba junto a su novia comprando en un almacén cuando ingresaron al local dos personas que, aparentemente, tenían intenciones de robar. Los gritos de la dueña alertaron a su hijo, el policía Darío Agosti, quien ingresó y sin mediar palabra le disparó al joven al confundirlo con uno de los supuestos ladrones. Agosti fue detenido e imputado, por decisión del fiscal de Delitos Complejos, Santiago Garay. Sin embargo, meses después, la investigación pasó de la figura de homicidio agravado por el uso de arma de fuego a homicidio culposo en legítima defensa, y luego fue absuelto por la Séptima Cámara del Crimen.

Parte del problema radica en las dificultades para obtener prueba por las irregularidades que se cometen en los primeros momentos, que da lugar a que luego sea más problemático discutir la legítima defensa.

Incumplimiento de la obligación estatal de profundizar las investigaciones penales en casos de violencia institucional (deber agravado de debida diligencia)

Existe una tendencia a no investigar en profundidad este tipo de hechos¹ que se traduce en la pronta desestimación de los casos o en el sobreseimiento de los funcionarios policiales involucrados, situación que restringe el acceso a la justicia de las víctimas y también vulnera la garantía del plazo razonable para quien es investigado.

Los datos son elocuentes:

- De 38 policías involucrados en hechos de uso de la fuerza letal ocurridos en la ciudad de Buenos Aires, en los que resultaron muertas 33 personas durante 2014, 2015 y 2016, 27 fueron absueltos, sobreseídos o archivados, 7 se encuentran en trámite y sólo 4 fueron condenados².
- Según un informe del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, entre enero de 2014 y agosto de 2017 se iniciaron 13.076 investigaciones penales contra funcionarios públicos por delitos cometidos en cumplimiento de sus funciones. El 72,4% de las investigaciones fue archivado. Sólo un 2,84% de las causas fue elevado a juicio, mientras que en el 0,04% se resolvió con una suspensión del juicio a prueba³.

En la provincia de Buenos Aires, en muchos casos, el accionar del Ministerio Público Fiscal está marcado por el criterio de dar por sentado que el funcionario policial actuó de manera justificada.

En Mendoza, la muerte de Ernesto Rodríguez, de 29 años, también evidencia este proceder. El 24 de marzo de 2014, tras una persecución policial por un supuesto robo, efectivos de la policía provincial, aduciendo que respondían a una agresión armada, realizaron varios disparos contra el auto en el que iba Rodríguez. Ni la víctima ni su acompañante estaban armados. Al comienzo de la pesquisa judicial, la fiscal especial Claudia Ríos requirió el sobreseimiento fundado en legítima defensa. La oposición vino de la mano de la querrela, representada por la asociación Xumek. La apelación se fundó en que había medidas probatorias pendientes. El Segundo Juzgado de Garantías ordenó continuar la investigación, que pasó a ser responsabilidad del fiscal especial Daniel Carniello quien finalmente imputó al policía provincial Rubén Roldan Bustos. Solo por la intervención de los organismos de derechos humanos como querellantes se pudo revertir la situación. De lo contrario, el policía habría sido sobreseído a partir de la investigación superficial e incompleta de la fiscal.

Para los casos donde la responsabilidad penal de un agente de una fuerza de seguridad está bajo sospecha existen estándares agravados de debida diligencia en la investigación,

1 La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el conocido caso “Bulacio” fijó como estándar la obligación irrevocable del Estado de garantizar una adecuada investigación y juzgamiento de hechos que involucren el uso de la fuerza del Estado. En casos de ejecuciones, tortura y desaparición forzada hay un deber agravado de investigar que impone al Estado algo más que una mera investigación formal. (CIDH, Caso Bulacio vs. Argentina, Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas, del 18 de septiembre de 2003).

2 Datos elaborados por el CELS.

3 “Informe preliminar sobre datos vinculados con Investigaciones Penales comprendidas por la Res. 1390/01”, Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires,

obligatorios para los funcionarios judiciales como los establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela” y “Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname”. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos donde se ve involucrada una fuerza de seguridad no se cumplen.

Bajos índices de sanciones administrativas

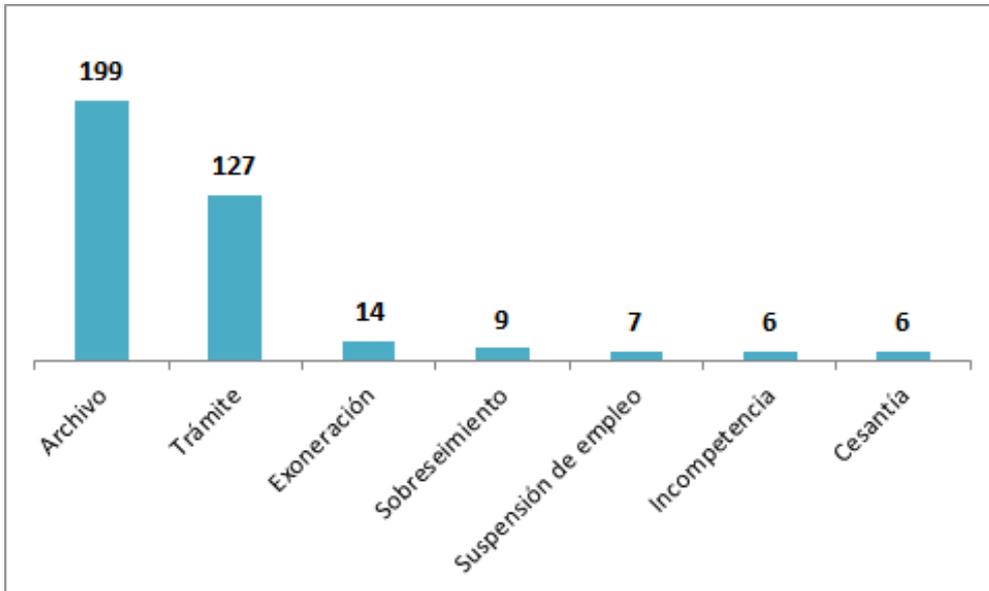
Las investigaciones administrativas constituyen otra herramienta, diferente a la de la justicia penal, con la que se podría avanzar no sólo en la investigación y sanción de casos particulares sino en la detección de patrones problemáticos de uso de la fuerza. Sin embargo, en la mayor parte de los casos estas investigaciones tampoco avanzan. En la Ciudad de Buenos Aires, la Policía Metropolitana que actuó entre 2008 y 2016 se caracterizó por una serie de intervenciones violentas en casos de protesta social, entre ellas la del Parque Indoamericano en conjunto con la Policía Federal que causó dos muertes. En ningún caso se realizaron investigaciones administrativas que aportaran a esclarecer los hechos, delimitar responsabilidades de los jefes de los operativos y modificar prácticas.

En la provincia de Buenos Aires las investigaciones administrativas son realizadas por la Auditoría General de Asuntos Internos (AI) del Ministerio de Seguridad provincial, creada en 1998, a cargo de un funcionario político que no es policía. Entre 2008 y 2015 esta oficina de control no evidenció voluntad política de impulsar investigaciones y abordar los problemas estructurales de la policía, a tono con la política de seguridad provincial que devolvió a los mandos policiales buena parte de la autoridad que les había quitado la reforma de 2004-2007.

En la provincia de Buenos Aires, entre 2010 y 2015 la Auditoría General de Asuntos Internos inició 368 sumarios contra efectivos de la Policía Bonaerense por hechos en los que los funcionarios policiales utilizaron la fuerza y mataron. Según el relevamiento propio del CELS en el mismo lapso la Bonaerense mató a, al menos, 280 personas sólo en el conurbano. La cantidad de sumarios iniciados parecería representar una porción significativa -si no la totalidad- de los hechos con resultados letales en los que participaron funcionarios de esta fuerza. Sin embargo:

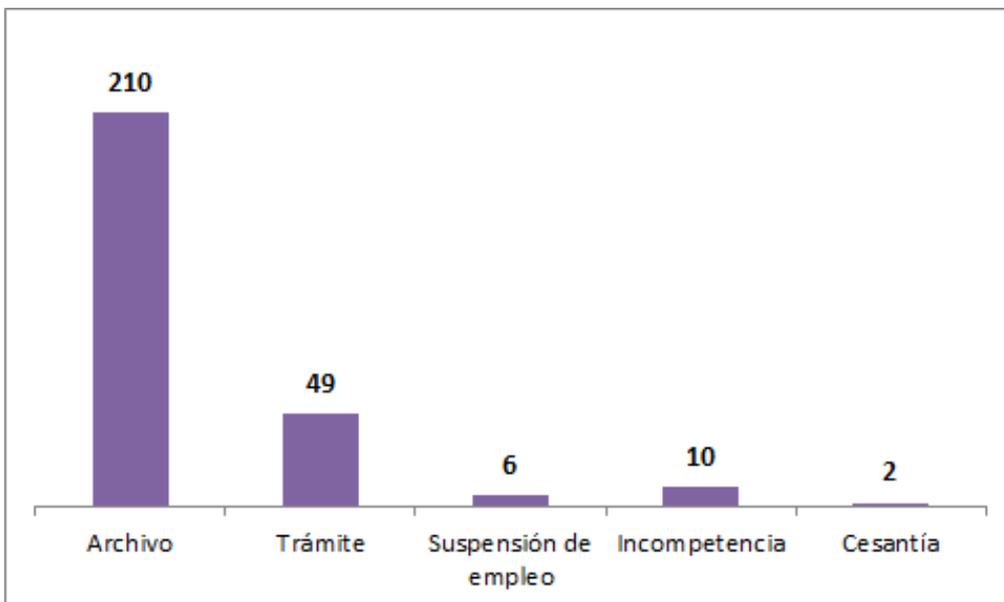
- En el 89% de los casos no se encontraron pruebas de faltas en el accionar policial o se consideró que no existían motivos para que la Auditoría investigue. 199 casos fueron archivados, 9, sobreesidos y en 6 se declaró incompetencia.
- Sólo en 27 casos se tomaron decisiones que fueron desde la suspensión hasta la exoneración, medidas que sugieren faltas de diversa índole. Es decir: según Asuntos Internos, entre 2010 y 2015 casi en el 90% de los casos en que los funcionarios policiales utilizaron la fuerza con resultados letales no incurrieron en faltas o al menos no hubo pruebas.
- En las investigaciones internas por lesiones estas tendencias son aún más marcadas. Entre 2010 y 2015, se activaron 277 sumarios administrativos contra efectivos de la Policía Bonaerense por lesiones. De los 228 casos que tuvieron resolución, el 96 por ciento se archivó o AI se declaró incompetente. En seis años, sólo se sancionó a policías en ocho casos, y en seis de ellos fueron suspensiones temporarias.

Sumarios iniciados por AI a funcionarios de la Policía Bonaerense por hechos de uso de la fuerza con resultado letal, según resolución adoptada. 2010-2015



Fuente: Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

Sumarios iniciados por AI a funcionarios de la Policía Bonaerense por lesiones, según resolución adoptada. 2010-2015



Fuente: Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires

La bajísima cantidad de sanciones puede deberse a diferentes motivos: desde la decisión política de no castigar salvo en casos extremos, muy evidentes o resonantes, hasta las dificultades o escasa voluntad para investigar y reunir pruebas que permitan establecer la existencia de faltas. En ese sentido, es necesario replantear el funcionamiento de la

auditoría para evitar este tipo de abordajes que minimizan el problema institucional que subyace a las graves irregularidades administrativas en las que incurren muchos funcionarios policiales. Las oficinas de Asuntos Internos o de transparencia y control deben estar orientadas a trabajar identificando patrones problemáticos de violencia en las prácticas policiales y buscando la manera de resolverlos. Su estructura y funcionamiento como órganos de contralor interno de las fuerzas de seguridad debe garantizarse a partir de su autonomía e independencia de la estructura funcional de la institución policial. Sólo así puede tener una función preventiva y no meramente reactiva. En este mismo sentido, resulta imprescindible adecuar la normativa interna a fin de posibilitar la participación de víctimas y familiares de víctimas de violencia institucional en la tramitación de los sumarios administrativos de los implicados en los hechos investigados.

Confusión entre investigaciones penales y administrativas

El 25 de noviembre de 2017 el joven Rafael Nahuel, de 22 años, fue asesinado de un tiro en la espalda por integrantes del Grupo Albatros, un cuerpo táctico de la Prefectura Naval Argentina, en la zona del lago Mascardi, provincia de Río Negro. Ante las fuertes evidencias de que se trató de un caso de uso irracional de la fuerza letal, el CELS pidió informes al Ministerio de Seguridad de la Nación sobre las medidas administrativas de investigación que se estaban tomando para analizar y evaluar la planificación y ejecución del operativo, para eventualmente sancionar a los efectivos que hubieran incurrido en faltas graves. En su respuesta, el Ministerio de Seguridad dijo que la justicia penal estaba investigando los hechos.

Se podría pensar que esta respuesta expresa la ignorancia de la distinción entre una investigación judicial y una administrativa. Sin embargo, se trata de algo más grave: un patrón de comportamiento de muchas oficinas de control o de asuntos internos en lo que hace a los casos de violencia institucional. Este patrón indica que la oficina de control no investiga a menos que la justicia penal avance, como si no tuviera autonomía para hacerlo independientemente de lo que decidan jueces y fiscales. Se actúa entonces como si lo penal y lo administrativo no fueran dos ámbitos diferenciados y como si la autoridad política no pudiera poner en juego métodos, criterios y objetivos de investigación independientes de los de la justicia penal. Lo que esconde esto es un principio naturalizado de no investigar a menos que la justicia penal visibilice el caso y vuelva insostenible la ausencia de respuesta política.

Santa Fe: límites institucionales a la investigación

En la provincia de Santa Fe existen tres órganos dependientes del Ministerio de Seguridad provincial con funciones de investigación y control sobre la policía: la Secretaría de Control de Seguridad, la Dirección provincial de Asuntos Internos y la División de Asuntos Judiciales de la policía de la provincia. La mayor parte de los integrantes de las dos últimas son policías, lo cual muestra una importante limitación a su autonomía.

En el ámbito de la investigación penal, en mayo de 2015 se creó una Oficina de Corrupción y Violencia Institucional que funciona en el marco de la Fiscalía Regional N° 2. La creación de esta oficina supone un avance en relación con los modos de intervención de los órganos de control del Ministerio de Seguridad. Sin embargo, su diseño y las condiciones de implementación evidencian las limitaciones. La Oficina se encarga de investigar los delitos que involucran a efectivos de las fuerzas de seguridad en su jurisdicción, con dos excepciones: homicidios y casos graves de corrupción quedan en manos de otras unidades fiscales. Por otro lado, dados los escasísimos recursos humanos, esta Oficina debe recurrir a la División de Asuntos Internos y la División Judiciales de la policía para llevar adelante las tareas de investigación como allanamientos y las requisas.

Nuevamente, esto supone una reducción importante de su autonomía en relación con la fuerza policial.

La Oficina recibe denuncias de manera directa y también por derivación de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia, de Asuntos Internos –que tiene un 0800 para recepcionar reclamos-, de la División Judiciales de la policía y del Ministerio Público de la Defensa. Entre mayo y octubre de 2015 se recibieron alrededor de 800 causas, la mayor parte por delitos de lesiones y apremios ilegales.

Investigaciones internas en el marco del Programa de Uso Racional de la Fuerza

El Programa de uso racional de la fuerza del Ministerio de Seguridad de la Nación funcionó plenamente entre 2012 y 2013. Entre sus atribuciones, tuvo la de elaborar informes para aportar a investigaciones administrativas. Lo realizado por el Programa mostró en casos concretos la relevancia de las investigaciones administrativas. Este trabajo fue el más resistido por las instituciones de seguridad y, de hecho, a partir de 2013 las autoridades del ministerio le quitaron al Programa muchas de sus atribuciones. Los dos casos desarrollados a continuación muestran cómo es posible que las investigaciones internas avancen sin esperar al proceso judicial. Las investigaciones del Programa de Uso Racional de la Fuerza funcionaron como impulso para activar causas judiciales estancadas.

La investigación del caso Rubén Carballo

Rubén Carballo, de 17 años, murió el 14 de noviembre de 2009 como consecuencia de un operativo de la Policía Federal Argentina durante un recital del grupo de rock “Viejas Locas” en un estadio de la Ciudad de Buenos Aires.

El Programa elaboró un informe basado en las constancias del sumario administrativo y las causas judiciales abiertas que señaló las diversas y graves irregularidades que hubo en la planificación y en el desarrollo del operativo. Luego de tres años de inacción en la causa judicial, el informe elaborado por el Programa produjo que el Ministerio Público Fiscal iniciara una investigación administrativa al fiscal responsable de la causa, a raíz de los incumplimientos en los que incurrió en las investigaciones. También logró que el caso fuera tomado por la Procuraduría contra la Violencia Institucional y se pidieran las indagatorias de ocho policías imputados por detenciones arbitrarias, lesiones y muerte.

La Masacre de Pompeya

El 23 de enero de 2005 los móviles de dos brigadas policiales de la zona de Pompeya, en la ciudad de Buenos Aires, persiguieron a un automóvil porque sospechaban que sus ocupantes habían participado de un robo. El conductor, Fernando Carrera, recibió ocho disparos; como consecuencia, perdió el control del auto y atropelló a varias personas. Tres de ellas murieron: Gastón Gabriel Di Lolo, de seis años; su madre Edith Custodio y Fernanda Silva. Para justificar la persecución que ocasionó las muertes, la policía y los operadores judiciales armaron una versión de los hechos en base a la cual Carrera fue condenado a 30 años de prisión por el delito de homicidio agravado.

Posteriormente, en el proceso de apelación de la sentencia ante la CSJN, una investigación del Ministerio de Seguridad realizada por el Programa Uso Racional de la Fuerza señaló las graves irregularidades que caracterizaron primero al operativo de la Policía Federal y luego a la investigación policial que no registró prueba sobre los disparos realizados por sus agentes. El informe del Programa concluyó que también debía ser objeto de análisis la razonabilidad del empleo de la fuerza y del uso de armas por parte del personal policial que intervino en el caso. El reporte recomendó investigar y suspender de sus funciones a los integrantes de las brigadas de las comisarías 34 y 36 y al entonces Jefe de la Comisaría 34 y así ocurrió.

En 2013 la Corte Suprema de Justicia ordenó revisar la condena contra Carrera. Finalmente, en 2016 la misma Corte hizo lugar a un recurso de queja presentado por la defensa y absolvió a Carrera que sufrió 11 años de calvario judicial. El caso se convirtió en un emblema de las causas armadas por el accionar en tándem de la policía y los operadores judiciales para encubrir su propia negligencia o su propio delito doloso. Las muertes de las dos mujeres y el niño que ocurrieron como consecuencia de la persecución permanecen impunes.

5

Obligaciones estatales

5

Obligaciones estatales

Como muestran los hechos documentados en este informe, aunque la policía no tiene una autorización irrestricta para hacer un uso letal de las armas de fuego, en distintos lugares del país se repiten casos de violencia institucional extrema.

El Estado viola los derechos a la vida y a la integridad física protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando sus agentes actúan por fuera de los estándares permitidos. Al mismo tiempo viola el derecho a una protección judicial efectiva cuando no realiza una investigación seria y exhaustiva al producirse uno de estos crímenes. Las autoridades y el sistema de justicia tienen el deber de controlar que la conducta de los policías se ajuste a los estándares y directivas sobre uso racional de la fuerza en cada caso. La investigación y sanción de los responsables de ejecuciones debe operar también como garantía de no repetición. Sin embargo, existe una especie de protección corporativa y política que funciona como convalidación de los intentos de encubrimiento de las propias fuerzas involucradas en los hechos. Algo así ocurrió con las declaraciones de la ministra de Seguridad Patricia Bullrich durante 2018 que plantearon que si se ponen en cuestión estas prácticas policiales abusivas es porque existe una ideología antipolicial que hay que combatir.

Según el trabajo de campo y las investigaciones en las que se basa esta publicación, las transgresiones de los límites en el uso de la fuerza se intentan justificar con la idea de que lo contrario sería “atarle las manos” a la policía. En verdad, lo que subyace a estas prácticas es una tradición policial violenta y poco profesional que no reflexiona sobre la propia violencia estatal y su incidencia en la circulación de violencia social. Además, muestra la inexistencia de políticas específicas que se propongan bajar los índices de letalidad policial y el desconocimiento o, más probablemente, la ausencia de protocolos de actuación que sirvan como referencia para hacer frente a determinadas situaciones. Es importante tener en cuenta que en muchos casos la regulación de protocolos tampoco implica la existencia de este tipo de políticas.

Al mismo tiempo, más allá de las intervenciones ilegales que dan cuenta de casos aberrantes que no responden a ningún supuesto del trabajo policial y que, por lo tanto, no podrían ser reguladas por protocolos, el modo torpe y con frecuencia carente de profesionalismo en el uso del arma de fuego revela serias deficiencias en los procesos formativos.

Las investigaciones realizadas por los diferentes actores que trabajaron para el proyecto *Violencia institucional: hacia la implementación de políticas de prevención en la Argentina* permiten trazar problemáticas en común y, por lo tanto, algunas recomendaciones generales aplicables a todas las jurisdicciones.

En ese sentido, el uso racional de la fuerza tiene que ser planteado a partir de un

enfoque político-institucional que apueste a la protección de la vida de los particulares involucrados y del personal de la fuerza, así como a mejorar la profesionalización de la función policial.

Según el Ministerio de Seguridad de la Nación, el uso de la fuerza debe ser interactivo, acorde a la persona con la que interactúa; situacional, acorde al contexto; y que plantee un uso diferenciado de la fuerza que identifique distintos niveles¹. Pero además el enfoque de una política pública sobre uso de la fuerza debe ser integral, es decir: abarcativo de la multiplicidad de dimensiones en las que debe intervenir la autoridad política, desde la formación hasta las sanciones disciplinarias, pasando por la producción de estadísticas y el reentrenamiento permanente de las fuerzas.

El Programa de uso racional de la fuerza

En 2012, en el marco del Ministerio de Seguridad de la Nación se creó el Programa de Uso Racional de la Fuerza. Si bien formalmente sigue existiendo, en la práctica sólo funcionó plenamente entre 2012 y 2013, cuando se le comenzaron a recortar atribuciones. Estos recortes fueron confirmados y acentuados por la gestión iniciada en 2015. En su momento de plenitud, el programa expresaba el reconocimiento estatal del uso de la fuerza policial como un asunto complejo y multidimensional cuya regulación requiere articular diferentes abordajes. El programa asumió tareas de compilar, sistematizar y publicar estadísticas sobre letalidad y mortalidad policial; iniciar investigaciones en casos de uso irracional de la fuerza que impulsaron medidas administrativas y judiciales (ver capítulo 4); intervenir en la formación y la capacitación continua de los efectivos de las fuerzas federales cuestión que implicó cambios en la currícula policial; disponer medidas de bienestar policial, entre otras. Como parte de sus atribuciones originales, el Programa investigaba cada hecho en el cual un efectivo disparara su arma. La posibilidad de realizar investigaciones internas fue el primer elemento que generó resistencias en las fuerzas y llevó a iniciar el recorte de atribuciones en 2013. Desde 2014 y hasta el momento de realización de este informe tampoco se publicaron las estadísticas de letalidad y mortalidad policial, a excepción de algunos datos fragmentarios ofrecidos a la prensa en marzo de 2018. A pesar de todo ello, el Programa se destaca como una iniciativa única en su tipo que debería ser relanzada con todas sus atribuciones originales en el ámbito federal e imitada por los diferentes gobiernos provinciales.

1 "Defensa policial". Colección de Manuales para la Formación de Formadores, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2017

Recomendaciones

- Las autoridades políticas deben asumir este tema como un problema de gobierno que debe ser diagnosticado, monitoreado y abordado por políticas específicas. No se trata de casos aislados sino de problemas estructurales.
- El diagnóstico y monitoreo de la problemática requiere la producción sistemática de información estadística y la posibilidad de que la sociedad civil acceda a esos datos como parte de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de las fuerzas de seguridad.
- Los datos estadísticos deben ser producidos de tal forma que permitan elaborar una variedad de indicadores de letalidad policial.
- La cantidad de personas muertas por las fuerzas de seguridad no puede ser un indicador de eficacia de una política de seguridad ni de la actuación policial.
- La información estadística y no estadística debe permitir la identificación de los patrones más problemáticos para poder diseñar e implementar políticas específicas.
- Es fundamental que se abra una discusión amplia sobre la portación de armas por parte de funcionarios policiales que se encuentran fuera de servicio.
- En algunas jurisdicciones es necesario realizar reformas normativas legales y administrativas que permitan la adecuación a los estándares internacionales.
- Se recomienda la elaboración de protocolos para distintos escenarios de uso de la fuerza, y que se vele por su cumplimiento y porque sean asumidos como criterios de valoración de la acción policial por las autoridades políticas (ej. en investigaciones sumariales) y judiciales (en causas penales).
- Ha demostrado tener incidencia en el cambio de prácticas la implementación de programas de formación y reentrenamiento continuo de las fuerzas de seguridad.
- Los hechos de uso de la fuerza policial con resultados letales o lesivos deben ser investigados por las agencias de control externo o interno, no sólo para sancionar a los responsables sino para identificar patrones problemáticos de uso de la fuerza y proponer líneas de trabajo sobre estos problemas
- Se debe adecuar la respuesta judicial a los compromisos internacionales que establecen un deber agravado de garantizar una investigación objetiva y exhaustiva de estos crímenes.
- Se debe poner especial énfasis en controlar la versión policial de los hechos y la protección judicial de las víctimas.
- Se debe garantizar el funcionamiento de las instancias estatales de acompañamiento a víctimas y familiares de violencia institucional así como la protección a los testigos.
- Se deben promover fiscalías especializadas en violencia institucional aunque la experiencia marca que deben ser acompañadas por voluntad política y la designación de un/a titular con suficiente autonomía y perfil como para derribar las barreras de información y colaboración existentes en estos casos.
- Estos ámbitos de investigación especializados deben poder contar con investigadores propios confiables y cuerpos de peritos independientes que intervengan desde los primeros momentos. En algunos casos puede tener sentido contar con un equipo de investigación independiente.
- Es importante que las fuerzas policiales no brinden defensas jurídicas corporativas a los policías involucrados en casos de ejecuciones y uso irracional de la fuerza. Para esto es preciso revisar la legislación y normativa interna de las fuerzas.

- La formalización del proceso penal no puede implicar demoras en la investigación, producción de prueba, naufragar en discusiones de competencia o impedir el cruce de información de otras causas o hechos de los que pueda derivarse un patrón o repetición de prácticas de violencia.

CELS

Centro de Estudios Legales y Sociales

Textos y edición

María Florencia Alcaraz, Manuel Tufró, Federico Efrón,
Juliana Miranda, Paula Litvachky y Ximena Tordini

Investigación

Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ):

Ana Inés Mangano, Sofía Caravelos, Analía Carrillo, Martín Massa,
Carolina Salvador, Elisa Corzo

Asociación Pensamiento Penal (APP) y Universidad Nacional de Mar del Plata:

Belén Falduti, Cynthia Répoli, Natacha Mateo, Guillermina Laitano,
Tobías Schleider, Gabriel Bombini, Juan Tapia

Xumek:

Lucas Lecour, Gonzalo Evangelista

Universidad de Lanús:

Gustavo F. Palmieri, Lucía Morale

Cátedra de Criminología y Control Social – Universidad Nacional de Rosario:

Eugenia Cozzi, María Eugenia Mistura, Enrique Font, Marcelo Marasca, Marcia
López Martín, Luciana Torres, Natalia Agusti, Laura Fernández, Florencia
Sánchez, Virginia Herrero, Leandro Luque

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS):

Florencia Brescia, Juliana Miranda, Florencia Sotelo, Victoria Darraidou,
Agustina Lloret, Ignacio Bollier.

Diseño

Mariana Migueles

Esta investigación se enmarca en el proyecto “Violencia institucional: hacia la implementación de políticas de prevención en la Argentina” financiado por la Unión Europea y ejecutado por: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación por los Derechos en Salud Mental (ADESAM), Asociación Pensamiento Penal (APP), Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Xumek), Colectivo de Acción Jurídica (CIAJ) y Coordinadora de Trabajo Carcelario (CTC). El proyecto se propone contribuir a: reforzar el papel de la sociedad civil en la protección de los derechos humanos y la promoción de políticas públicas democráticas e inclusivas y fortalecer a los organismos estatales responsables por el diseño e implementación de políticas públicas con impacto sobre la prevención y sanción de la violencia.

Al escribir este texto intentamos hacerlo con un lenguaje inclusivo.

Sin embargo, para facilitar su lectura, no recurrimos a recursos como '@', 'x' o las barras 'os/as'. Deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Su contenido de es responsabilidad exclusiva del CELS y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea

Muertes naturalizadas. Letalidad policial sin control y sin justicia.

1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, 2018.