

21 de octubre de 2019

Sr. Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

**Ref.: Caso Bulacio c. Argentina.
Supervisión de cumplimiento de sentencia.**

Señor Secretario:

Tenemos el honor de dirigirnos a Ud. con el objeto de hacerle llegar nuestras observaciones con relación al proceso de seguimiento de ejecución de la sentencia dictada en 2003 en el presente caso. Esta presentación tiene por finalidad complementar y reforzar la información brindada por esta parte durante la audiencia celebrada el 5 de septiembre de 2019 en Bogotá, Colombia.

III. Incumplimientos relativos al punto dispositivo 5 de la sentencia de 2003 sobre medidas de no repetición

III.1. Persistencia de prácticas arbitrarias de detención sin orden judicial que causa violaciones de derechos humanos

El Estado argentino lejos de generar políticas públicas tendientes a reducir las condiciones de posibilidad para que existan detenciones policiales sin orden judicial basadas en criterios discrecionales y discriminatorios, las fomentó. Esto se ve ejemplificado en la instauración de operativos de control poblacional, el retorno de las *razzias* policiales en espacios públicos y contextos de protesta social, y la vigencia de las detenciones por averiguación de identidad,

demoras e interceptaciones sin orden judicial, en ausencia de sospechas razonables acerca de la comisión de un delito, como forma de control territorial por parte de las fuerzas de seguridad.

III.2.a. Operativos de control poblacional

Estos operativos, sin ningún sustento normativo explícito, fueron publicitados en los medios masivos bajo la idea de que son eficaces para la lucha contra la “inseguridad”. Sin perjuicio de que hemos formulado pedidos de información específicos sobre este programa del Estado, no recibimos, al día de hoy, ninguna respuesta acerca del marco regulatorio de estos operativos, registros de estos procedimientos, ni análisis estadístico alguno.

En honor a la brevedad, nos remitimos a nuestra presentación del 9 de diciembre de 2016 en la que adjuntamos notas del periódico La Nación de 23 de julio de 2016 (Anexo II) y del 21 de agosto de 2016 (Anexo III) sobre estos operativos.

A partir de casos relevados en la Provincia de Buenos Aires, surge evidente que estos operativos no se caracterizan por ser generales y aleatorios, sino que recaen sobre colectivos concretos de la población y que su despliegue se basa en criterios discriminatorios: en casi todos los casos se trata de gente humilde, pobre y trabajadora.

En este sentido, tal como se informó en nuestra última presentación de diciembre de 2018, durante 2017 y 2018 se registraron casos de operativos en transportes públicos en la Provincia de Buenos Aires¹ y también en la provincia de Córdoba². En este último caso, efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina abordaron y demoraron un autobús de transporte público para solicitar la exhibición del contenido de los bolsos personales de los pasajeros. Este procedimiento fue avalado por el Secretario de Seguridad de la Provincia, quien invocó presuntas facultades que –siempre de acuerdo a su interpretación– surgirían del Código Procesal Penal de la Nación, más precisamente de un artículo agregado al código en el año 2001, es decir previo a la sentencia de la Corte IDH en el caso de Walter Bulacio.

Este tipo de accionar volvió a repetirse durante este año en Lanús, Provincia de Buenos Aires. Allí se registró, hace unas semanas, un episodio discriminatorio y violento protagonizado por la Policía de Lanús, en el que se detuvo y golpeó a trabajadores y trabajadoras que volvían de su cooperativa de herrería en Parque Patricios. Los efectivos subieron al colectivo línea 28 en la Ribera y Carlos Pellegrini, los hicieron bajar sin motivo alguno para revisarlos. No encontraron otra cosa que sus herramientas de trabajo. Cuando los trabajadores consultaron el porqué de la situación comenzaron las golpizas. Cinco hombres y tres mujeres que fueron detenidos y trasladados a la comisaría 5ta de Lanús.

Más recientemente, el 25 de septiembre de 2019 entre las 8.30 y las 9 de la noche, en la intersección de Jerónimo Salguero y Avenida Figueroa Alcorta del barrio de Recoleta, Ciudad de Buenos Aires, tres trabajadoras del CELS fueron testigos de un episodio de detención arbitraria con motivos de averiguación de identidad y antecedentes, y posterior requisa de Ramón Acosta, un hombre de 38 años que se dedica a la recolección de cartón de modo informal³.

¹ “Los organismos de DDHH denunciaron el regreso de las razzias policiales”, Página 12, 29 de junio de 2017. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/47099-los-organismos-de-ddhh-denunciaron-el-regreso-de-las-razzias>

² Ver noticia disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2184560-cordoba-polemica-operativo-gendarmeria-colectivo-se-hizo>

³ Adjuntamos fotografías del procedimiento como Anexo I.

El motivo de la interceptación, demora y solicitud de su documento de identidad tuvo origen en una discusión de tránsito ocasionada por un movimiento que hizo un compañero de Acosta con su carro de recolección de cartón. Este movimiento hizo que un taxista debiera esquivarlo, lo que derivó en un roce con otro auto y la rotura de uno de sus espejos retrovisores. El enojo del dueño del auto impactado fue tal, que le solicitó a un efectivo policial la asistencia de un patrullero de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuando el patrullero (móvil 5326) llegó al lugar, el compañero de Acosta ya se había retirado, por lo que gran cantidad de efectivos policiales emprendieron su búsqueda y se retiraron del lugar. Sin embargo, un grupo de tres efectivos permanecieron en el punto donde Acosta fue detenido, decidieron requisarlo, requerirle su documento de identidad y hacer una consulta por averiguación de antecedentes sobre él, aun cuando era ajeno al conflicto.

Frente a esta situación, las trabajadoras del CELS buscaron entablar una conversación con el funcionario policial interviniente, Oficial Mayor Coronel. Concretamente, se le preguntó por los motivos de la requisa y de la averiguación de identidad de Acosta, a lo que el efectivo contestó – de muy mala manera- que está facultado a hacerlo por ser policía. Esto llevó a la pregunta acerca de qué normativa lo habilitaba a hacerlo, a lo que el efectivo reaccionó alejándose del lugar sin dar ninguna respuesta. Luego de constatada la ausencia de antecedentes, el personal policial se retiró del lugar, mientras otro efectivo de apellido Liva, permaneció obstruyendo el paso del carro en custodia de Ramón Acosta.

Durante el episodio se tornó dificultoso constatar la identidad del personal interviniente: por un lado, el patrullero en el que se desplazaban carecía de chapa patente delantera; y, por el otro, fue dificultoso conocer sus nombres ya que los colores elegidos para la identificación personal del uniforme policial son de difícil visibilidad, especialmente durante la noche.

Sobre todas estas cuestiones se pronunció el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTDA) de Naciones Unidas, en un informe confeccionado tras su visita a la Argentina en mayo de 2017⁴. Concretamente, abordó la ampliación de facultades policiales para detener con fines identificatorios, las que suelen ejercitarse sobre la base de criterios discriminatorios. Además, relevó que las detenciones basadas en procedimientos como el que venimos describiendo, “no parece ser considerada por las autoridades como privación de libertad, sino solo como “retención de una persona” o una simple “identificación”. Frente a esto, el GTDA sostuvo que “... **la cuestión de si una situación particular constituye privación de libertad es, en primer lugar y, ante todo, una cuestión de hecho: si una persona no puede abandonar un lugar a voluntad, la situación constituye privación de libertad y deben aplicarse todas las salvaguardias pertinentes para evitar las detenciones arbitrarias y los posibles malos tratos, así como concederse una indemnización a las personas cuyo derecho a la libertad ha sido vulnerado.**” (párrafo 28. El destacado nos pertenece) Esto, dialoga con los estándares fijados por la Corte IDH en la sentencia dictada en el presente caso, así como en su sentencia del 2011 del caso Torres Millacura.

Vale destacar que estos patrones discriminatorios para la intervención policial también fueron señalados por el GTDA en el párrafo 54 de ese informe, del que también se desprende información que da cuenta del nivel de incumplimiento de la sentencia de la Corte IDH por parte del Estado. Así, “El Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de **casos de niños menores de 10 años detenidos**

⁴ Los hallazgos preliminares al informe están disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21636&LangID=S>
El informe del 19 de julio de 2018 se adjunta como Anexo II.

por la policía que fueron trasladados a una comisaría sin notificar a los padres, los tutores legales o los servicios sociales y a quienes se pidió que firmaran documentos sin que entendieran qué estaban firmando y sin asistencia letrada.” (el destacado nos pertenece).

III. 2.b. Razzias policiales en protestas sociales y otros eventos

También hemos registrado durante 2017 y 2018 la reiteración de una práctica policial intrínsecamente vinculada al caso Bulacio que atenta contra el estándar preciso de la sentencia de 2003 que establece que *“Las razzias son incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales, entre otros, de la presunción de inocencia, de la existencia de orden judicial para detener –salvo en hipótesis de flagrancia...”*. (Párrafo 137)

En honor a la brevedad, remitimos a lo dicho en nuestra presentación del 10 de diciembre de 2018, con relación a las razzias policiales ocurridas en el marco de las movilizaciones por el día internacional de la mujer (8 de marzo de 2017) y una marcha por la desaparición de Santiago Maldonado (1 de septiembre de 2017), así como la marcha en contra de la reforma previsional (14 y 18 de diciembre de 2017), contra el recorte presupuestario universitario (30 de agosto de 2018) y contra la sanción del presupuesto nacional 2019 (24 de octubre de 2018).

Sí queremos señalar que las detenciones producidas por las fuerzas policiales durante las manifestaciones antes mencionadas tuvieron las siguientes características:

- Fueron generalizadas y arbitrarias. Esto, porque se produjeron tiempo después de finalizadas las movilizaciones sociales, y recayeron sobre personas que no se encontraban cometiendo delito alguno y de las cuales no se tenía sospechas fundadas de que lo hayan cometido con anterioridad, circunstancias que violan el art. 7.3 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, así como el estándar fijado en el párrafo 137 de la sentencia de 2003;
- Todas las detenciones incluyeron un fuerte despliegue de violencia;
- El personal policial se encontraba de civil, es decir, sin sus uniformes ni identificaciones;
- En casi todos los casos, no se informaron los motivos y razones de la detención al momento de llevarla a cabo, en clara violación al art. 7.4 de la CADH y al estándar fijado en el párrafo 128 de la sentencia de 2003;
- Frente a las recientes modificaciones en la estructura y organización de las comisarías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las razzias policiales en contexto de protesta social y la falta de información precisa sobre los motivos de las detenciones, se debe sumar que la re-estructuración del sistema de comisarías y las nuevas nominaciones llevan a desconocer el paradero de las personas y las autoridades judiciales a cargo⁵;

⁵ El traspaso de la Policía Federal Argentina (PFA) al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en 2016 supuso una reorganización administrativa del esquema de trabajo en comisarías que a la fecha continúa en vías de consolidación, y que no fue comunicado con claridad. Esto ocasionó (y continúa ocasionando) confusión en las personas usuarias del esquema de comisarías, y en el propio personal de la fuerza. Así, la reorganización implicó pasar de 54 comisarías antiguamente a cargo de la PFA, a un esquema de comisarías comunales que coinciden con la división administrativa de la Ciudad, en 15 comunas, con hasta 3 comisarías por comuna. A su vez, se determinó que solamente una comisaría por comuna labraría las actuaciones judiciales y contaría con una alcaldía para alojar detenidos. Esto último

- Además, en los casos mencionados, ha habido un incumplimiento del deber de registro de detenciones en clara violación al estándar fijado en el párrafo 132 de la sentencia de 2003;
- Finalmente, se han registrado problemas en el control judicial inmediato, lo que vulnera el art. 7.5 de la CADH y el estándar fijado en el párrafo 129 de la sentencia de 2003.

Como ya se dijo en nuestra anterior presentación, el carácter arbitrario y generalizado, y desprovisto de todo tipo de formalidades de estas razzias policiales quedó plasmado en diversas sentencias judiciales mediante las cuales diversos jueces analizaron el accionar policial, el grado de sospecha con el que contaban a la hora de producir las detenciones y la falta de sustento probatorio para avanzar en las imputaciones formuladas contra las personas detenidas.

Más recientemente, el sábado 21 de septiembre de 2019, se produjo un episodio de razzia policial durante un festival de la primavera en la ciudad de Salta, provincia de Salta⁶. En momentos en que finalizaba el festival musical gratuito, a alrededor de las 11 de la noche, aparecieron 7 móviles policiales. Los efectivos pidieron al público que se retire, y dijeron que si no se suspendía el evento darían cumplimiento a la orden de despejar y reprimir en el lugar. Frente a esto, los organizadores decidieron dar por finalizado el festival y solicitar a los asistentes que despejen el lugar con tranquilidad.

Mientras la gente se retiraba del lugar, comenzó una violenta razzia policial en la que resultaron detenidas 10 personas, quienes fueron trasladadas al centro de contravenciones donde permanecieron privadas de su libertad durante 4 horas. El presunto motivo para detenerlos fue por *“formar parte de grupos violentos e incitar a la violencia”* y *“desobediencia a la autoridad policial”*. En cuanto a las violencias ejercidas durante la detención, se registró que a algunas de las personas detenidas se les cortó el cabello mientras les proferían insultos discriminatorios y homofóbicos. Este también fue un punto abordado por el GTDA de la ONU en su informe, en el que sostuvo que, durante su visita, observó que *“... Las **personas de origen humilde** y aquellas que se encuentran en **situación de vulnerabilidad**, como los **niños**, incluidos los **niños de la calle**, los **grupos indígenas** y los **migrantes**, así como otros grupos que pueden ser objeto de discriminación, como las **mujeres lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales**, tienen mayor probabilidad de ser detenidas por la policía como sospechosas de la comisión de un delito o “retenidas” para verificar su identidad.”* (párrafo 54. El destacado nos pertenece)

Finalmente, este Grupo hizo referencia a las detenciones policiales en contexto de manifestaciones públicas y sociales, y afirmó que *“... A juicio del Grupo de Trabajo, **el sistema de justicia penal de la Argentina trata a las personas de origen humilde, en situación de vulnerabilidad o que participan en protestas sociales de manera notablemente diferente al trato dispensado a otras personas**, y esta cuestión debería abordarse con carácter prioritario.”* (párrafo 58. El destacado nos pertenece) En esta línea, sostuvo que si bien los instrumentos internacionales de derechos humanos garantizan los derechos a la libertad de expresión y a la reunión pacífica y los Estados deben abstenerse de impedir o castigar a la protesta social, la existencia de normas que prevén *“... Delitos como el “corte de rutas” y la “desobediencia y resistencia a la autoridad” son intrínsecamente ambiguos y permiten un alto grado de*

no solo alteró las rutinas de trabajo policiales, sino que dificulta el trabajo de familiares y defensores de personas detenidas para localizar los lugares de detención y hacer las gestiones para asegurar su defensa y el debido proceso.

⁶ Noticia disponible en: <http://agenciapresentes.org/2019/09/23/con-insultos-homofobicos-la-policia-de-salta-reprimio-a-jovenes-en-un-festival/>

discrecionalidad a las fuerzas del orden, sin suficientes salvaguardias para garantizar la protección contra la detención arbitraria.” (párrafo 55 y 77 y recomendaciones del párrafo 86, b, c, d y g)

El GTDA también hizo recomendaciones al Estado argentino para que adopte medidas legislativas para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Así, sostuvo que el Estado argentino debe **“Garantizar que la legislación contenga directrices claras dimanantes de las autoridades competentes para poner fin a la práctica de detener a personas cuando esa detención no está relacionada con la comisión de un delito, de conformidad con el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.”** Además, debe **“Velar por que las facultades de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley del Estado para detener o retener personas con fines como la “verificación de la identidad” vayan acompañadas de directrices precisas, detalladas y vinculantes para que esas facultades no se utilicen en la práctica de manera discriminatoria ni conduzcan a un abuso de poder.”** (párrafo 81.c. El destacado nos pertenece)

III. 2.c. Detenciones sin orden judicial cuando no median sospechas de comisión de un delito como política de control territorial de las fuerzas de seguridad sobre determinados grupos vulnerables

Otra manifestación del incumplimiento a la sentencia de 2003 puede advertirse por el despliegue represivo por parte de las fuerzas de seguridad sobre colectivos vulnerables en toda la extensión de la República Argentina. Esta problemática aparece analizada y difundida en la publicación *“Hostigados”*⁷, que reúne casos de abuso policial en los que se incluyen las detenciones arbitrarias en provincias como Chaco, Santa Fe, Córdoba y Provincia de Buenos Aires.

En esa misma línea, pudimos acceder a un informe actualizado de la organización social La Poderosa⁸ en el que se registraron gran cantidad de testimonios que dan cuenta de la sistematicidad y vigencia de las prácticas policiales que el Estado argentino se encuentra obligado a evitar como garantía de no repetición de los hechos de este caso.

En este sentido, se han denunciado demoras, interceptaciones y requisas personales sin orden judicial que presentan, como denominadores comunes, la absoluta falta de motivos que los habiliten y de registro formal del procedimiento. También se relevaron casos de maltrato físico y psíquico tanto durante las detenciones, como durante su posterior estadía en los lugares de encierro. Esta última cuestión fue relevada, por ejemplo, por el GTDA en los párrafos 48 a 52 del informe antes mencionado.

De todos los casos que conforman el informe, vale la pena recalcar aquellos que tuvieron por víctimas a niños y niñas. Por ejemplo, el caso de J. C. (17 años) del Barrio Constitución, Provincia de Mendoza, quien el 01/05/2017 fue demorado por averiguación de identidad y antecedentes durante 20 minutos mientras caminaba por la vía pública dentro del barrio, sin ser trasladado a otro lugar. En otro barrio de Mendoza, D.P. (17 años) fue detenido por los mismos motivos. En su caso, la detención se extendió por 20 horas e incluyó una requisita sin orden judicial, manoseos en sus partes íntimas y el robo de dinero de su billetera.

En la Villa 21-24 en la Ciudad de Buenos Aires se registraron dos casos preocupantes: Por un lado, S. U. G. (16 años), fue detenido durante 15 minutos por *“control de rutina”* cuando estaba trabajando. Los efectivos policiales le hicieron preguntas y lo requisaron. No lo trasladaron a otro lugar. Por otra parte, J. S. (17 años) fue detenida durante 20 minutos sin que existieran motivos

⁷ Anexo III.

⁸ Anexo IV.

que lo justifiquen, mientras caminaba por la vía pública dentro del barrio con su hija de un mes en brazos. En ese contexto, efectivos policiales le dijeron que se ponga contra la pared, a lo que ella se negó porque estaba con la nena. Le dijeron que le saque la frazada a la nena, la insultaron y luego la dejaron ir. Un rato más tarde, J.S. salió a la calle sin su hija y fue nuevamente interceptada por efectivos policiales quienes la pusieron de forma violenta contra una pared. Finalmente, un efectivo le pegó una patada en la pierna y la insultó.

La gravedad de estas prácticas policiales arbitrarias radica en que muchas veces funcionan como condición de posibilidad para que se lleven adelante episodios de graves violaciones a los derechos humanos de mayor entidad. Un caso emblemático de esto es el de Iván Navarro y Ezequiel Villanueva Moya, dos jóvenes de 18 años recién cumplidos y 15 años de edad, respectivamente, de la Villa 21-24 de Barracas, Ciudad de Buenos Aires. Ya hemos hecho referencia a este caso en nuestras presentaciones del 9 de diciembre de 2016 y 10 de diciembre de 2018.

Iván y Ezequiel fueron interceptados por efectivos de la Policía Federal Argentina, para su identificación, dentro de un pasillo de la Villa. Luego aparecieron 3 móviles de Prefectura Naval Argentina quienes, sin motivos ni sospechas fundadas contra los niños, decidieron detenerlos desplegando violencia física, verbal y psicológica desde el primer momento.

Los efectivos de Prefectura Naval buscaron darle un viso de legalidad a la detención, queriendo instalar la idea de que habían tenido un enfrentamiento armado con un grupo de hombres en la zona, un rato antes de la interceptación a Iván y a Ezequiel.

Sin embargo, una vez que Iván y Ezequiel ya se encontraban ilegalmente privados de su libertad dentro de dos patrulleros de esa fuerza, los efectivos ahora condenados, comunicaron al sistema centralizado de las fuerzas federales, que no habían logrado dar con los hombres a quienes buscaban detener. A partir de ese momento comenzó una extensísima sesión de torturas a la vera del Riachuelo (zona descampada y peligrosa), que incluyó amenazas de muerte, simulacros de ejecución, violencia física y el despojo de sus ropas y pertenencias. Los efectivos de Prefectura decidieron liberarlos, ordenándoles que *“corran por sus vidas”*.

Durante los meses de mayo y septiembre de 2018 se llevó a cabo el debate oral y público contra 6 de los 7 acusados. Producida la totalidad de la prueba y los alegatos finales de las partes, el Tribunal Oral en lo Criminal nro. 9 de la Capital Federal decidió condenar a todos los efectivos de la Prefectura Naval Argentina a penas que van de los 8 años y medio a los 10 años y medio de prisión, por encontrarlos responsables de los delitos de privación ilegítima de la libertad, lesiones graves, torturas y robo doblemente agravado. Además, los inhabilitaron de manera absoluta y perpetua para ejercer cargos públicos.

Para los Jueces, la detención de las víctimas con fines identificatorios que dio inicio a los hechos fue arbitraria y funcionó como condición de posibilidad para la escalada de violencia policial que le siguió.

Si bien logramos, junto con las víctimas y la organización La Poderosa, una sentencia ejemplar, el Estado no hizo ningún esfuerzo por controlar el accionar de sus fuerzas de seguridad en la zona (Operativo Cinturón Sur). Aun después de este hecho, se sostuvo el dominio del territorio por parte de la Prefectura Naval Argentina y se repitieron hechos de hostigamiento a las víctimas, a sus familias y a miembros de la organización barrial⁹. Todos estos episodios fueron denunciados

⁹ El episodio de detenciones arbitrarias y violentas a militantes de La Poderosa fue denunciado judicialmente (causa no. I-DP-08600/2018 que tramita en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal nro. 29 con intervención de la Fiscalía Descentralizada de Pompeya), y puesto en conocimiento del Tribunal Oral durante el debate oral y público seguido a los 6 prefectos por las torturas cometidas contra Iván y Ezequiel, por los padres de

judicialmente, por lo que el Tribunal que intervenía en el debate buscó brindar protección a las víctimas directas de las torturas, así como a sus familias, e interpeló al Ministerio de Seguridad de la Nación para que se ocupe de controlar el accionar de las fuerzas de seguridad y así garantizar su seguridad. La respuesta del Estado argentino fue, en primer término, evasiva y, luego, de rechazo por intervenir en la cuestión. El desinterés estatal por cumplir con lo ordenado por los Jueces quedó plasmado en una resolución judicial que no logró conmover, en lo más mínimo, el estado de cosas, por lo que el resguardo de Iván, Ezequiel y sus respectivas familias quedó en manos de la organización La Poderosa¹⁰.

Finalmente, debemos detenernos en el colectivo de senegaleses, respecto del cual se viene registrando, desde hace varios años, un fuerte incremento en las prácticas policiales abusivas en su contra. Concretamente, son víctimas de detenciones arbitrarias, violentas y discriminatorias que, en muchos casos, se transforman en una herramienta de hostigamiento. Estos hechos ocurren mientras los senegaleses realizan actividades de mera subsistencia (por ejemplo, venta callejera) en ciudades importantes del país como La Plata (Provincia de Buenos Aires) o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la organización social La Ciega de La Plata, presentó, hace unas semanas, un amparo con la firma de 90 trabajadores informales senegaleses que denuncian detenciones arbitrarias y violentas¹¹. Entre los casos denunciados se encuentra el de Gassama Abdou quien, el 7 de agosto pasado, transitaba por las calles de la ciudad de La Plata cuando fue interceptado por personal de la Policía Bonaerense. A Abdou le impidieron que continúe su marcha. Al observar esta escena, otros transeúntes pidieron explicaciones a las autoridades acerca de cuáles eran las razones de este proceder, a lo que los agentes policiales respondieron que lo retenían hasta que llegue personal de Control Urbano. Abdou se veía claramente angustiado y descompensado a raíz de la brutalidad policial, y ante la irregularidad del accionar policial, gran cantidad de personas intervinieron y finalmente lograron alejar a la policía del lugar.

El mismo tipo de situaciones se puede trasladar al escenario de CABA, en donde pareciera que la policía encontró maneras más sofisticadas de justificar su intervención mediante el uso de figuras federales que luego son desestimadas por el poder judicial, lo que lleva a la conclusión de que estas interceptaciones, detenciones y armado de causas carecen de todo sustento desde un primer momento.

El Programa Contra la Violencia Institucional de la Defensoría General de la Nación hizo un seguimiento y análisis de documentación vinculada a detenciones policiales a vendedores ambulantes del colectivo senegalés en los barrios de Flores y Once, Ciudad de Buenos Aires. Las conclusiones quedaron plasmadas en un informe preliminar que presenta un primer recorte de la información relevada, del que surge que, entre abril y septiembre de 2018, existieron 102 detenciones por infracción a la ley de marcas. De ese total, alrededor del 43% son senegaleses. Solamente 2 de ellos fueron imputados formalmente. *“Es decir que el 96 por ciento de las detenciones a vendedores senegaleses no son convalidadas por la justicia federal.”*¹²

Los problemas más recurrentes durante estas detenciones, además de su arbitrariedad y violencia, radican en la imposibilidad para comprender los motivos de la detención, y las fuertes limitaciones

Iván, quienes ofrecieron sus testimonios en la audiencia del 1 de junio de 2018. Los hechos también quedaron registrados en el portal de Facebook de La Poderosa: <https://www.facebook.com/gargantapodero/posts/177624287911234>

¹⁰ Anexo V.

¹¹ Anexo VI.

¹² Anexo VII.

al ejercicio del derecho de defensa derivados del desconocimiento del idioma y la falta de traductores.

La situación de persecución policial al colectivo senegalés fue abordada por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de la ONU (GTEA) que visitó al país entre el 11 y el 18 de marzo de este año a través de una declaración a los medios¹³. En su pronunciamiento, el GTEA sostuvo que los vendedores ambulantes de descendencia africana (mayormente senegaleses) son víctimas del accionar desproporcionado de las fuerzas policiales, así como acusados por contravenciones y delitos como resistencia a la autoridad y ley de marcas, y que, en aquel contexto, son víctimas de violencia policial, detenciones arbitrarias y secuestro de sus mercaderías¹⁴.

En línea con lo relevado por la Defensoría General de la Nación, se encontraron con que **“El resultado en todos los casos es que después de su arresto y detención sin orden judicial, los vendedores ambulantes son liberados por el fiscal o el juez.”** (el destacado nos pertenece). Así, las detenciones sistemáticas y posterior secuestro de mercadería y armado de causa aparecen como una práctica que **“... se repite como una herramienta de acoso sin ninguna necesidad de rendir cuentas.”** (párrafo 24. El destacado nos pertenece) Así, sobre esto último, el GTEA estableció que **“Debe ponerse fin al excesivo control policial de los/as vendedores/as ambulantes de descendencia africana. En primer lugar, dada la falta de un fundamento jurídico que lo autorice, los arrestos sin orden judicial son ilegales. La brutalidad en torno a los arrestos hace que se violen aún más los derechos humanos.”** (párrafo 48. El destacado nos pertenece)

Finalmente, recomendó la realización de una investigación independiente y exhaustiva **“en relación con el accionar policial dirigido a los/as vendedores/as ambulantes en la ciudad de Buenos Aires, a fin de monitorear e identificar a quienes cometen discriminación racial, actúan con violencia y roban la mercadería”**, así como **“desarrollar recursos a los que puedan recurrir los vendedores y combatir la impunidad.”** (párrafo 49. El destacado nos pertenece)

La inacción del Estado argentino para cumplir con lo dispuesto en la sentencia de la Corte IDH tiene, como consecuencia directa, la vigencia de prácticas policiales arbitrarias que recaen sobre grupos o colectivos vulnerables. Con el paso del tiempo, las prácticas y las víctimas de este tipo de hechos van diversificándose, lo que lleva a una profundización de los escenarios de riesgo para los derechos fundamentales de las personas.

III.2. Incumplimiento de la obligación de adecuar y modernizar la normativa interna sobre detenciones sin orden judicial

Sobre este aspecto, el Estado argentino no ha dado información suficiente que demuestre el cumplimiento de la obligación de adecuar y modernizar la normativa interna sobre las detenciones sin orden judicial que cumpla con los estándares fijados por la Corte IDH.

El Estado tampoco ha dado cumplimiento a la convocatoria de instancia de consulta a la que se había comprometido en el acuerdo de solución amistosa presentado ante esta Corte (punto 3 del acuerdo). Esa mesa tenía por finalidad lograr una discusión a nivel federal con la participación de

¹³ Anexo VIII.

¹⁴ Ver en este sentido el video que registra un reciente episodio de operativos de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires sobre el colectivo de senegaleses dedicado a la venta ambulante, disponible en: <https://notasperiodismopopular.com.ar/2019/09/19/violencia-policial-contra-trabajadores-senegaleses/>

expertos y de miembros de la sociedad civil para fijar un plan de trabajo conjunto que generara resultados concretos y progresivos para el cumplimiento de la sentencia.

Por el contrario, lo único que ha hecho el Estado argentino fue remitir notas formales de las reuniones del Consejo de Seguridad Interior que no llegan a satisfacer de ninguna manera el estándar de cumplimiento, ya que no se presentó ni un solo informe consolidado sobre cambios normativos de ninguna de las 23 provincias que componen la Argentina. Tampoco remitió un diagnóstico consolidado con las respuestas dadas por las provincias.

Durante la audiencia celebrada el 5 de septiembre, el Estado argentino enumeró, por primera vez en lo que va de proceso, una serie de resoluciones y normas, casi todas vinculadas a las condiciones de detención de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, no ofreció ningún análisis ni contestación a nuestras críticas en relación con la normativa local que habilita a las detenciones policiales sin orden judicial, lo que para nosotros constituye el estadio anterior a la discusión sobre condiciones de detención de las personas, así como el objeto principal de la sentencia.

Cómo único avance legislativo vinculado a las obligaciones asumidas por el Estado argentino desde la sentencia de 2003 advertimos el dictado de la Resolución 906/2014 del Ministerio de Seguridad de la Nación (protocolo de menores). Esta resolución, que no fue siquiera mencionada por el Estado en la audiencia presenta una importante salvedad: sólo está vigente para las fuerzas federales y la Policía de la Ciudad¹⁵ que desplieguen sus tareas únicamente dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, el Consejo de Seguridad no logró efectivizar su implementación en fuerzas de seguridad de las 23 provincias del país. Sería un gran avance que un protocolo de este tipo sea impulsado en todo el país. Ni siquiera el Estado puede mostrar diligencia en el impulso de los cambios normativos a los que está obligado.

Como contracara de esta ausencia de avances, hemos advertido una serie de reformas normativas y políticas públicas concretas que dan cuenta de que nos encontramos ante escenarios regresivos y preocupantes en materia de facultades policiales de detención, las que se repasarán a continuación:

A. Resolución nro. 275/2016 del Ministerio de Seguridad de la Nación que creó el Protocolo de Requisas sin orden judicial

En su última presentación, el Estado argentino sostuvo que este protocolo constituía un avance legislativo para dar cumplimiento a la sentencia dictada por esta Corte. Desde el CELS se impulsó una acción judicial mediante la cual se solicitó se declare la ilegalidad e inconstitucionalidad de este protocolo de requisas sobre la base de las graves deficiencias técnicas y constitucionales que llevan a una ampliación de las facultades policiales para detener personas sin orden judicial en violación al principio de legalidad, derecho a la libertad ambulatoria, seguridad personal, integridad física, dignidad, intimidad y de no discriminación de las personas.

En honor a la brevedad, remitimos a las consideraciones, análisis e información ofrecidos en nuestras presentaciones del 26 de julio del 2016 (que incluye la resolución 275/2016 como Anexo I), del 9 de diciembre de 2016 (que incluye copia del amparo colectivo y medida cautelar presentado por el CELS contra la resolución 275/2016 como Anexo I; dos notas del diario La Nación informando sobre los Operativos de Control Poblacional como Anexos II y III; copia de la resolución judicial rechazando la medida cautelar contra la resolución 275/2016 como Anexo IV; y el recurso de apelación contra ese rechazo de la medida cautelar, como Anexo V). Finalmente, también se reiteraron estos puntos en nuestra última presentación del 10 de diciembre de 2018.

¹⁵ Cuestión prevista en el art. 85 de la Ley 5688 de Seguridad Integral de la Ciudad de Buenos Aires.

En la audiencia celebrada, los representantes del Estado no hicieron mención alguna a esta resolución que, lejos de limitar el accionar policial para proteger los derechos fundamentales de las personas, busca justificar las requisas sin orden judicial mediante el debilitamiento de los criterios y requisitos que las habilitan. Esto contribuye a que la policía despliegue sus facultades para detener y requisar personas sobre la base de criterios mucho menos exigentes que los previstos para aquellas ordenadas por un juez.

B. Códigos contravencionales y de faltas, y procesales de varias provincias del país

Los procesos de modificaciones legislativas en nuestro país son, en términos generales, poco difundidos. En un aspecto en el que pesa una obligación de adecuar la normativa a los estándares del fallo, y en el que el Estado se había comprometido a hacerlo en forma participativa transparente, advertimos sobre la falta de voluntad política de compartir o socializar estas iniciativas. Frente a esto, las organizaciones sociales debemos realizar el esfuerzo de rastrear los proyectos de ley, muchas veces de difícil acceso, para así poder analizarlos y realizar el trabajo de incidencia tendiente a que su contenido sea armónico con las obligaciones previamente asumidas en procesos como el que nos ocupa, o, por el contrario, impugnarlos por las vías legales pertinentes.

Desde nuestra presentación de diciembre de 2016 a la fecha, la situación normativa vinculada a las detenciones sin orden judicial empeoró considerablemente. Se produjeron cambios en varias provincias en relación con faltas y contravenciones que no contemplan los estándares fijados por la Corte IDH en su sentencia de 2003, sino que brindan un margen amplísimo para la discrecionalidad policial, circunstancia que potencia el riesgo de repetición de casos como el de Walter Bulacio.

En honor a la brevedad, remitimos a las consideraciones formuladas en nuestra presentación del 10 de diciembre de 2018, en torno al Código de Faltas de la Provincia de Córdoba, modificado en 2015; el Código Contravencional de la Provincia de Mendoza, modificado mediante la Ley 9.099 sancionada el 2 de octubre de 2018; y, por último, el Código de Convivencia de la Provincia de Santa Fe, modificado mediante la Ley 13.774 sancionada en agosto de 2018). No ha habido novedades o actualizaciones en relación al Código de Faltas de la Ciudad de La Plata (Provincia de Buenos Aires), por lo que también remitimos a lo manifestado en la presentación de diciembre pasado.

B.i. Código Contravencional y Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Consideramos pertinente señalar algunas precisiones sobre el nuevo Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las modificaciones al Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires.

En relación al Código Contravencional, este no había adquirido peso de ley al momento de nuestra última presentación ante la Corte IDH. Esta situación cambió el 13 de diciembre de 2018, con la sanción de la Ley 6.128, la que fue promulgada en enero de 2019.

Entre sus puntos más criticables, se encuentra la creación de nuevas figuras criminalizantes que dan lugar a una ampliación de facultades policiales de detención sin orden judicial vinculadas a la persecución a quienes ejercen actividades de mera subsistencia y a quienes se encuentren ejerciendo la libertad de expresión.

Sobre los modos de intervenir ante actividades de mera subsistencia, se agregaron como conductas contravencionales ante las cuales las fuerzas policiales podrán detener personas sin orden judicial, la prestación de servicios de estacionamiento sin autorización legal y la limpieza de vidrios sin autorización legal.

Para estos tipos contravencionales se estipula la pena de multa, y agrega la posibilidad de imposición de días de trabajo de utilidad pública y de 5 a 15 días de arresto *“Cuando exista organización previa”*. Además, el art. 84 bis agrava la penalización de estas conductas cuando son realizadas *“en grandes parques o en oportunidad de eventos masivos”*.

En cuanto a las limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión, se sumaron al catálogo de conductas contravencionales la de fijar o hacer fijar afiches, carteles o volantes en la vía pública y los *“ruidos molestos”* en la vía pública.

Además, el nuevo Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires introdujo modificaciones a la ley de procedimiento contravencional en términos regresivos, ya que autoriza a la policía a recurrir a la coacción directa (esto es, sin la debida orden judicial) para hacer cesar la conducta de flagrante contravención, pero también con posterioridad al cese. Así, el texto indica que las fuerzas policiales podrán intervenir directamente cuando *“habiendo cesado la contravención, la persona lleva adelante idéntica conducta dentro del plazo de setenta y dos (72) horas.”* Esto brinda un amplio margen de discrecionalidad a la policía y puede derivar en el hostigamiento de ciertos colectivos de personas que llevan adelante actividades de subsistencia en la vía pública tales como vendedores ambulantes, en particular migrantes senegaleses a los que ya hicimos referencia.

En definitiva, las modificaciones normativas de los códigos contravencionales provinciales implican la creación de nuevas figuras para conductas que antes no lo eran, y una habilitación amplia para la actuación policial en el espacio público en colisión con derechos a la libre circulación, libre expresión, derecho a la no discriminación, a la integridad física, a la intimidad, y presunción de inocencia, incrementando los riesgos de episodios de violencia policial.

Con respecto al Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este fue modificado por la ley 6020¹⁶. La Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires hizo dos presentaciones ante las Comisiones de Justicia y de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para expresar su posición en relación a algunas modificaciones. La Defensoría calificó algunos tramos de la modificación como regresivos en varios de los aspectos plasmados en la sentencia de 2003 de la Corte IDH. Por ejemplo, el inciso 4 del art. 28 debilita el derecho del imputado a acceder a un defensor técnico de su confianza, trasladando la posibilidad de que esto efectivamente ocurra a la propuesta que haga el propio imputado. Así, mientras la redacción anterior establecía el derecho a *“Ser asistido desde el primer acto del procedimiento judicial...”*, a partir de su modificación, se establece que el imputado tiene derecho a *“Proponer para ser asistido por un defensor técnico público o privado designado por sí o por persona de su confianza, desde el primer acto del procedimiento judicial...”*¹⁷.

De acuerdo a la Defensoría General de la Ciudad, la nueva redacción *“en la práctica permitiría a las fuerzas de seguridad diferir, de forma arbitraria en el tiempo, el derecho de ser asistido por un/a defensor/a desde el primer acto del proceso judicial. Con esta modificación de la redacción, el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica podría estar supeditado a la efectiva propuesta de*

¹⁶ Sancionada el 04/10/2018 y promulgación: Decreto N° 350/018 del 30/10/2018. Publicación: BOCBA N° 5490 del 01/11/2018

¹⁷ Se adjunta el dictamen como Anexo IX.

la persona imputada y de este modo se sustituirá al verdadero titular de la obligación de garantizar la asistencia, que es el Estado.”

C. Resolución 845/2019 del Ministerio de Seguridad de la Nación que crea el Programa Ofensores en Trenes

El 3 de octubre de 2019 el Ministerio de Seguridad de la Nación publicó en el Boletín Oficial la Resolución 845/2019 por la que creó el “Programa Ofensores en Trenes”. Esta resolución está compuesta por una serie de considerandos y 4 artículos que hacen a su parte resolutive¹⁸. Esta resolución está dirigida a los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales (Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional Argentina).

Del articulado se desprende que el programa tendrá por finalidad “**la prevención de delitos en el sistema de transporte público de trenes de pasajeros**” (art. 1), para lo cual el Ministerio instruye a las fuerzas policiales y de seguridad a que “... **extremen los recaudos y facultades de control que le son propias en zonas de ingreso, egreso, tránsito y/o permanencia de personas que utilizan el transporte público en trenes de pasajeros, teniendo por objeto, a través de la verificación de identidad de las mismas, la constatación de la posible existencia y/o vigencia de medidas restrictivas de carácter judicial.**” (art. 2)

Esta resolución ministerial fija reglas para el ejercicio de la facultad para detener personas, sin orden judicial, con fines identificatorios bajo criterios distintos a los establecidos por las leyes locales que gozan de plena vigencia. Nos referimos, concretamente a la Ley 23.950/91 (que modificó el inciso 1 del art. 5 del Decreto 333/58 – Ley orgánica de la Policía Federal Argentina) que regula la facultad policial para detener con fines identificatorios y fija criterios objetivos de intervención ante escenarios de sospecha fundada acerca de la comisión de un delito¹⁹.

En cambio, la resolución ministerial pretende convertir a la detención sin orden judicial en regla de actuación, a pesar de que hoy constituye una excepción, ampliando los supuestos para el despliegue de estas facultades policiales que implican la limitación de derechos fundamentales de las personas tales como la libertad ambulatoria, seguridad personal e integridad física (arts. 18 y 75, inc. 22, C.N.; arts. 5 y 7, CADH; y art. 9.1, PIDCyP), el derecho a la dignidad e intimidad de las personas (art. 11, CADH; y art. 17, PIDCyP), el derecho a la no discriminación e igualdad ante la ley (art. 19, C.N.; arts. 1.2. y 24, CADH; y arts. 3 y 26, PIDCyP).

A su vez, el Ministerio de Seguridad buscó fundar el dictado de esta resolución en los lineamientos fijados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en el caso “Vera”, al que ya hemos hecho referencia en informes anteriores y sobre el que volveremos más adelante en la presentación. Específicamente, justifican esta ampliación de la facultad policial para detener sin orden judicial y pedir identificación por considerarla dentro de las denominadas “*facultades implícitas*” previstas en el art. 94 del decreto que reglamenta al 333/58, que habilitan a las fuerzas policiales y de seguridad a realizar toda aquella conducta que consideren necesaria para dar cumplimiento a sus funciones de prevención del delito. Esto, sin perjuicio de que esta facultad está

¹⁸ Anexo X.

¹⁹ ARTICULO 1º – Sustitúyese el inciso 1º del artículo 5º del decreto ley 333/58, ratificado por la ley 14.467, por el siguiente: “**Inciso 1º.– Fuera de los casos establecidos en el Código de Procedimientos en Materia Penal, no podrá detener a las personas sin orden de juez competente. Sin embargo, si existiesen circunstancias debidamente fundadas que hagan presumir que alguien hubiese cometido o pudiese cometer algún hecho delictivo o contravencional y no acreditase fehacientemente su identidad, podrá ser conducido a la dependencia policial que correspondiese, con noticia al juez con competencia en lo correccional en turno y demorada por el tiempo mínimo necesario para establecer su identidad, el que en ningún caso podrá exceder de diez horas. (...)**”. (el destacado nos pertenece)

expresamente prevista y regulada por la Ley 23.950/91 ya mencionada, y que las facultades implícitas afectan el principio de legalidad y máxima taxatividad legal derivado de aquel que rigen en materia de facultades policiales coercitivas que limiten derechos fundamentales de las personas.

Finalmente, mientras el Ministerio pretende fundar su resolución en jurisprudencia local criticada por haber ampliado las facultades policiales de detención sobre la base de normas y argumentos inconstitucionales (“Vera”), nada dijo en relación a cómo habrán de comportarse las fuerzas policiales y de seguridad que actúen en cumplimiento de la Resolución 845/2019 con relación a los niños, niñas y adolescentes. Tampoco tuvo en consideración que esta ampliación de las facultades policiales de detención para la averiguación de identidad de las personas en el sentido propuesto implica un palmario apartamiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional, así como de los lineamientos fijados por la Corte en sus sentencias tanto de este caso, como en el caso Torres Millacura vs. Argentina del 2011.

En definitiva, la Resolución en cuestión significa un desconocimiento abierto y manifiesto de estas obligaciones asumidas por el Estado argentino por lo que hacemos saber a la Corte que el CELS interpondrá una acción de amparo preventiva colectiva ante el fuero Contencioso Administrativo Federal.

III. 3. Incumplimiento de garantizar medidas de no repetición mediante el control judicial de casos concretos y revisión de impugnaciones a normas regresivas en materia de facultades policiales de detención sin orden judicial

Por otra parte, tal como lo expusieramos en la audiencia celebrada el 5 de septiembre y en nuestras anteriores presentaciones, hemos registrado graves retrocesos judiciales que avalan o convalidan la ampliación de facultades policiales para detener sin orden judicial y que, en definitiva, debilitan el necesario control judicial de estas prácticas.

El único precedente destacable de estos últimos tiempos es la sentencia condenatoria que el Tribunal Oral en lo Criminal nro. 9 de la Capital Federal dictó en contra de los 6 efectivos de la Prefectura Naval Argentina que detuvieron arbitrariamente, privaron ilegítimamente de su libertad y torturaron a los niños Iván Navarro y Ezequiel Villanueva Moya. Sobre los detalles de esta sentencia ya informamos páginas atrás²⁰.

Con relación a las sentencias que representan graves retrocesos en la materia, a saber, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires de 2015 y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 2017 en el caso “Vera” y el caso de niñas, niños y adolescentes en situación de calle de Río Negro, resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Río Negro en 2016 y sobre el que dictaminó muy pobremente la Procuración General de la Nación, remitimos, en honor a la brevedad, a los análisis y consideraciones formuladas en nuestras presentaciones del 26 de julio²¹ y del 9 de diciembre de 2016.

Los argumentos y criterios fijados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en la sentencia del caso “Vera”, confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, permanecen vigentes y han servido para legitimar la postura del Poder Ejecutivo Nacional con

²⁰ Ver resolución del Tribunal Oral en lo Criminal nro. 9 de la Capital Federal contra efectivos de la Prefectura Naval Argentina adjunto a esa presentación como Anexo III.

²¹ Ver resolución de primera instancia del caso “Vera” adjunto a esa presentación como Anexo II y la del caso de niños, niñas y adolescentes de Río Negro en Anexo IV.

relación al reconocimiento de “*facultades implícitas*” a favor de las fuerzas policiales y de seguridad para detener personas sin orden judicial ya sea para requisarlas o para pedirles su identificación. Tal como se dijo párrafos atrás, estas “*facultades implícitas*”, contrarias al principio de legalidad, son la base de la Resolución Ministerial 845/2019 según la cual las fuerzas policiales y de seguridad podrán efectuar detenciones por averiguación sin que medien motivos suficientes de sospecha, para dar cumplimiento a sus funciones de prevención del delito.

Por otra parte, la novedad jurisprudencial sobre la que debemos detenernos y brindar algunos detalles es la resolución que dictó el Juzgado Contencioso Administrativo Federal nro. 3, secretaría 5, en contra de la acción de amparo preventiva colectiva interpuesta en 2016 contra la Resolución 275/2016 del Ministerio de Seguridad de la Nación que aprobó el protocolo de requisas sin orden judicial²².

El motivo central por el que el magistrado resolvió rechazar nuestra acción de amparo radica en que no consideró que el texto del punto 6.4. de la resolución impugnada introduzca modificaciones sustanciales al articulado del Código Procesal Penal de la Nación sobre facultades policiales de detención y requisas personales sin orden judicial, pasando así por alto todas las críticas formuladas en las presentaciones anteriores.

En primer lugar, el Juez reconoció que los criterios adoptados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la hora de resolver este tipo de casos “*agudizó la tensión constitucional en derredor del instituto*” (de las detenciones sin orden judicial). En este sentido, señaló la existencia de trámites ante el sistema interamericano de derechos humanos a raíz de los casos “*Fernández Prieto*” y “*Tumbeiro*”, los que, tras el agotamiento de los recursos locales, fueron llevados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que recientemente expidió recomendaciones desfavorables a la Argentina en el informe de fondo de estos casos²³ y sometió el tratamiento de los casos a la Corte IDH.

Sobre este punto, el Juez recordó que “***El fundamento central de la Comisión es que las autoridades argentinas incumplen las obligaciones que les impone la Convención Americana sobre Derechos Humanos en punto a los requisitos y condiciones bajo las cuales las personas pueden ser requisadas y eventualmente detenidas por agentes policiales cuando no exista una orden judicial ni supuesto de flagrancia.***” Y que “***Estas circunstancias, en especial la eventual intervención de la Corte IDH, llegado el caso, podrán dar lugar a reformas legislativas.***” (El destacado nos pertenece)

Ahora bien, el mismo Juez que advierte que el Estado argentino está siendo observado por el sistema interamericano de derechos humanos como consecuencia de decisiones judiciales adoptadas por tribunales locales sobre las facultades policiales para detener personas sin orden judicial, considera que el punto 6.4. del protocolo ministerial no presenta problemas de ilegalidad e inconstitucionalidad manifiesta. Esta evidente contradicción argumentativa lleva a que su decisión se constituya en una réplica de los criterios que, adoptados a nivel local, según su propio análisis, profundizaron las tensiones constitucionales y que, en la actualidad, tienen en la mira al Estado argentino por encontrarse bajo un proceso control de convencionalidad a nivel internacional.

Como ya adelantáramos, el Juez sostiene que “*... el análisis de compatibilidad que cabe efectuar aquí, no arroja evidencia patente de que el Protocolo amplíe, sustituya o modifique, o de algún*

²² Anexo XI.

²³ Ver, particularmente, párrafos 48, 49, 55, 65, 66 y 2da recomendación en el Informe nro. 129/17 (Caso 12.315, del 25/10/2017), disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/12315FondoEs.pdf>

modo altere, los componentes esenciales del art. 230 bis del CPPN...". De esa primera afirmación, el Juez construye otras dos afirmaciones:

La primera: que debe descartarse que el protocolo ministerial sea manifiestamente incompatible con el estándar sobre la existencia de motivos suficientes que habiliten la realización de requisas sin orden judicial en el articulado del código de procedimiento, así como tampoco en el artículo 138 del inminente Código Procesal Penal Federal que regula esta facultad policial. Así, el magistrado no encuentra problema "manifiesto" alguno en que el protocolo habilite a la requisita sin orden judicial sobre la base de indicios fundados "*... en información y/o conductas previas*", ya que -según él- estos "*deben ser razonables y describirse a partir de circunstancias fácticas concretas*", que deben consignarse en un acta que "*... en su caso, serán objeto de escrutinio judicial*". Para dar apoyo a su postura, remite a una serie de sentencias judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Cámara Federal de Casación Penal cuya conformidad a los estándares fijados por la Corte IDH en su sentencia de 2003 resulta seriamente cuestionable²⁴.

La segunda: que debe afirmarse que el protocolo ministerial contempla el carácter excepcional de las requisas sin orden judicial del mismo modo que lo hacen el 230 y el 230 bis del Código Procesal Penal de la Nación. Para sostener esto, se remite a los puntos 6.2. A, 6.4. ap. C y 6.1. ap. B del protocolo y a jurisprudencia de la Cámara Federal de Casación (causa "Palacios" de la Sala II, causa nro. 840, resolución del 11/10/1996). El carácter de excepcionalidad aparece vinculado a la urgencia de ejercitar tal facultad sin la debida orden judicial, ya que postergar la requisita para darle intervención a la autoridad judicial podría frustrar la obtención de la prueba.

Esta decisión judicial fue apelada el 15 de agosto de este año²⁵. Entre las críticas formuladas a la sentencia, destacamos los siguientes puntos.

En cuanto a la invocación que hace el Juez del artículo 138 del nuevo Código Procesal Federal, él sostuvo que "*... la nueva norma procesal penal, más allá de ciertos ajustes terminológicos y de atribución de competencias judiciales no innova sustancialmente respecto de las normas del CPPN, conforme la hermenéutica que actualmente le asignan la Corte Suprema y la Casación Penal. De modo tal que su vigencia tampoco afecta —por el momento— la legitimidad del Protocolo impugnado.*"

Se advierte que el magistrado introduce en su análisis la circunstancia de la ley anterior y ley posterior para analizar la presunta legitimidad el protocolo ministerial que impugnamos, sin tener en cuenta que el Código Procesal Federal se trata de una norma en sentido formal que fue dictada por el Congreso de la Nación, lo que le brinda una fuerza de ley distinta a la que se le puede dar a un acto de la administración pública como es un protocolo.

En cuanto a esto, coincidimos con el Juez en que esta formulación tiene ajustes terminológicos y que, justamente, como no presenta innovaciones en relación al Código Procesal Penal, los desajustes del protocolo ministerial persisten. Así, si tuviésemos que impugnar el punto 6.4. del protocolo a la luz del artículo 138 del Código Procesal Federal, lo haríamos bajo casi los mismos argumentos, ya que de la comparación de sus textos surgen diferencias bastante asimilables a las que describimos páginas atrás con relación al art. 230 bis, CPPN.

Surge, entonces, manifiesto que no hay ningún tipo de correspondencia o similitud entre el inciso A de esta nueva norma y el mismo inciso del protocolo ministerial. Por este motivo, no se comprende de qué modo el magistrado invoca que esta norma desmiente o diluye las críticas que

²⁴ Anexo XII.

²⁵ Anexo XIII.

hemos formulado en torno a las habilitaciones casi irrestrictas que propone el punto 6.4. del protocolo ministerial.

La segunda conclusión a la que arribó el Sr. Juez está estrictamente vinculada con la parte final del art. 138 del nuevo Código de Procedimientos Federal, consistente en señalar que no advierte problemas en el punto 6.4. del protocolo dado que este contempla el carácter excepcional de las requisas sin orden judicial, al igual que lo hacen los arts. 230 y 230 bis, CPPN. Así, la excepcionalidad está atada a la urgencia de llevar una requisas sin orden judicial adelante, urgencia que radica en la *“impostergabilidad”* de la medida ante la inminente pérdida de los elementos probatorios que se buscan.

Sobre esto debemos decir que esta parte nunca criticó aquellos puntos del protocolo que refieren, en mayor o menor medida, a la requisas con orden judicial como principio general y -en contraposición- a la requisas sin orden judicial como práctica excepcional.

Es cierto que el punto 6.2.A. marca como principio general que *“La requisas personal debe realizarse con orden judicial.”* También es cierto que el punto 6.1.B. marca como principios básicos de intervención, que la requisas personal debe hacerse *“Previa justificación de su necesidad y urgencia.”* Pero también es cierto que el núcleo de nuestra crítica al punto 6.4. del protocolo ministerial recayó sobre aquellos presupuestos que habilitan a la conducta policial de requisas sin orden judicial, presupuestos que son inconstitucionales y contrarios a la letra del Código de Procedimiento Penal, así como violatorios de diversos derechos fundamentales de las personas, independientemente del carácter urgente o excepcional de este tipo de medidas. Los problemas legales y constitucionales señalados por esta parte son otros, bastante anteriores al carácter o naturaleza excepcional de la requisas sin orden judicial.

En esta misma línea, y siguiendo el fallo invocado por el propio Juez, pero también por el Ministerio de Seguridad de la Nación en la resolución que aprobó el protocolo, la excepcionalidad y la urgencia que permitiría llevar adelante una requisas sin orden judicial debe estar antecedida por un escenario situacional completamente distinto al descrito en el punto 6.4. impugnado. Así, del caso *“Palacios, Gustavo M. s/Recurso de Casación”* surge que la requisas sin orden judicial por parte de un policía *“reviste carácter excepcional”* y que **solo podrá ser llevado a cabo cuando existan *“motivos suficientes para sospechar que un sujeto lleva sobre su persona cosas que pueden ser útiles para la averiguación de un delito”*** y haya urgencia que justifique la actuación inmediata del personal policial. En otro fallo de la Casación Federal invocado por el Ministerio de Seguridad, *“Romero Saucedo, Carlos s/Recurso de Casación”*, se resolvió que *“Existe habilitación legal para detener y requisar **cuando se tienen motivos racionalmente bastantes para creer que está pasando o está a punto de pasar algo criminalmente relevante.**”* (El destacado nos pertenece)

Todo esto le da sentido al orden de los incisos del art. 138 del Código de Procedimiento Federal, ya que primero refiere a aquellas circunstancias que habrían de configurar un escenario plausible de llevar adelante una requisas sin orden judicial, y recién después de eso, establece como pauta de intervención la urgencia de llevarla adelante sin la debida orden judicial en función de la existencia de peligros para la preservación de la prueba que se pretende recabar.

A modo de conclusión sobre esta reciente resolución judicial, debemos decir que vemos con cierta preocupación la resistencia de los operadores de la justicia a pronunciarse sobre los textos de las normas que habilitan a las detenciones sin orden judicial fuera de supuestos de flagrancia a los fines de evitar la comisión de violaciones a los derechos humanos, para –por el contrario- insistir en trasladar esas discusiones al fuero penal y ante casos particulares. Esto implica que el Estado

argentino no muestra predisposición para cumplir con su deber de prevenir la repetición de hechos como el ocurrido a Walter Bulacio, sino que pone a su disposición al sistema de justicia para que se active una vez que aquellas violaciones de derechos fundamentales se hayan concretado.

III. 4. Incumplimientos a la garantía de no repetición por medio del debilitamiento del control político de las fuerzas de seguridad

Como último aspecto del incumplimiento, debemos puntualizar que en estos últimos años se desarrollaron mensajes y políticas ministeriales orientadas a debilitar el control político de las fuerzas de seguridad en clara violación a los estándares fijados por la Corte IDH en los párrafos 142 y 143 de la sentencia de 2003.

Por un lado, tal como venimos diciendo con relación a la adecuación y modernización normativa, el Estado argentino no ha desarrollado políticas para protocolizar la actuación policial conforme a las salvaguardas establecidas por la Corte IDH tendientes a disminuir los riesgos de detenciones policiales arbitrarias (información de los motivos de la detención, control judicial inmediato, deber de registrar las detenciones). El único protocolo positivo en ese sentido, como ya dijimos, es el de niños y niñas en Ciudad de Buenos Aires (la resolución 906/2014), respecto de la cual los representantes del Estado demostraron desconocimiento durante la audiencia privada.

El deber de protocolizar la actuación policial además de desprenderse de las obligaciones fijadas por la sentencia de 2003 y las de seguimiento de ejecución de 2004 y 2008, sino que, además, surge del último informe del grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias de la ONU, el que identificó patrones discriminatorios en detenciones policiales sin orden judicial y recomendó, entre otras cosas, que el Estado argentino desarrolle salvaguardas para que las facultades policiales de detención no puedan ser usadas en forma discriminatoria o que constituyan un abuso de poder (Párrafo 81.c del capítulo de las recomendaciones).

En segundo lugar, también se observó una re-organización de las estructuras formales de control en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Nación que llevó a su debilitamiento. Lo problemático es que las oficinas que el Estado menciona en su último traslado como de control de este tipo de prácticas, en rigor no tienen asignada esta función específica.

En honor a la brevedad, nos remitimos a todos los detalles brindados en las observaciones al traslado del Estado argentino correspondiente a nuestra presentación del 10 de diciembre de 2018 y a sus Anexos I y II.

En tercer y último lugar, una cuestión sobre la que vale la pena detener nuestro análisis es la falta de voluntad estatal por instaurar la práctica de registro centralizado, sistemático y exhaustivo de las detenciones sin orden judicial practicadas por las fuerzas policiales en las 23 provincias de la República Argentina.

En este punto cabe volver a señalar, como lo hemos hecho en las últimas presentaciones, que no existen estadísticas públicas, sistemáticas y rigurosas sobre detenciones sin orden judicial. A pesar de los reiterados pedidos de información y reclamos realizados a las autoridades federales y de distintas jurisdicciones provinciales, no hemos recibido datos al respecto. La ausencia de esta información impide realizar un monitoreo de la evolución del uso de las herramientas de detención sin orden judicial por parte de las diferentes fuerzas de seguridad del país.

A partir de fuentes cualitativas se conoce la persistencia de distintas prácticas de detenciones policiales arbitrarias, es decir, sin orden judicial y sin motivo o razón suficiente. El proceso judicial a seis integrantes de Prefectura Naval Argentina desarrollado anteriormente muestra cómo las

fuerzas de seguridad detienen de manera arbitraria a jóvenes de los barrios pobres, y en la mayor parte de los casos esas detenciones ni siquiera quedan asentadas en los registros. Según los relatos de los jóvenes en diferentes casos, se los suele subir a los móviles policiales, se los desplaza por diferentes lugares (práctica denominada “paseo”), a veces se los golpea o humilla, y luego se los libera. El caso mencionado anteriormente llegó a los extremos de prácticas de torturas y pudo ser visibilizado por la intervención activa de la organización social La Poderosa.

En su trabajo de monitoreo de prácticas policiales, hemos observado una serie de obstáculos en el acceso a la información sobre detenciones efectuadas por las fuerzas de seguridad. Estas dificultades se reiteran a nivel nacional, en la provincia y en la ciudad de Buenos Aires. En el plano federal, el Ministerio de Seguridad de la Nación respondió a nuestras solicitudes excediéndose en los plazos estipulados por la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública y con datos parciales y fragmentarios que presentaban una serie de problemas que imposibilitan su correcto procesamiento y comparación²⁶. Tras una serie de llamados y correos que no fueron respondidos, enviamos una nueva solicitud de información reclamando por los datos faltantes, que fue respondida invocando una excepción a la ley por “imposible cumplimiento o esfuerzo estatal desmedido” (art. 5°) sin justificarla debidamente²⁷.

Atento a que esta misma información era, hasta 2015, producida con regularidad por la Subsecretaría de Análisis y Gestión de la Información Criminal del Ministerio, no se desprende que constituya una excepción a la ley. Pero, además, esto señala un problema adicional: la información a la cual habíamos accedido hasta 2015 ya no está disponible de forma centralizada, y la Coordinación de Acceso a la Información del Ministerio –único mecanismo para solicitar información pública tras la sanción de la Ley 27.275- sostuvo que no estaba en posición de pedir rectificaciones a la información enviada por cada una de las cuatro fuerzas federales²⁸. Ello pone de manifiesto no solamente la ineficacia de los mecanismos de acceso a la información sino también el escaso control que ejerce el Ministerio sobre las prácticas de las fuerzas policiales.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, desde 2016 el Ministerio de Seguridad provincial no ha contestado formalmente ninguna de las solicitudes de acceso a la información sobre detenciones realizadas por las policías de la provincia de Buenos Aires que presentamos²⁹. En el año 2017 la Subsecretaría Legal, Técnica y Administrativa del Ministerio dictaminó en contra de otorgar esta información por considerar que no constituye información pública, entre otras razones formales³⁰. Esta resolución nunca nos fue debidamente notificada, pese a haber presentado un pedido de pronto despacho y una nueva solicitud en enero de 2019 sin recibir respuesta alguna. En efecto, conocemos únicamente la cantidad de aprehensiones realizadas por la Policía Bonaerense durante 2018 gracias a que el poder judicial instó al Ministerio a brindarla en el marco de una

²⁶ Expediente EX2017-20223601-APN-DRHDYME#MSG ingresado el día 14 de septiembre de 2017 y Respuesta del Ministerio de Seguridad de la Nación, 31 de octubre de 2017. Anexos XIV.

²⁷ Expediente EX2017-31336747-APN-SSAJ#MSG ingresado el día 28 de noviembre de 2017 y Respuesta del Ministerio de Seguridad de la Nación, 5 de diciembre de 2017. Anexos XV.

²⁸ Expediente N° 21100355535/2019 ingresado el día 29 de enero de 2019; Pronto Despacho ingresado el día 26 de enero de 2018; Expediente N° 21100812120/2017 ingresado el día 7 de septiembre de 2017. Anexo XVI.

²⁹ Caso “Calabozos”. Causa nro. 40.256, caratulada “ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) Y OTRO/A C/ MINISTERIO DE SEGURIDAD S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS”, que tramita ante el Juzgado Contencioso Administrativo 2 de La Plata.

³⁰ Esta información fue provista personalmente por la persona a cargo de la Dirección de Reforma Política del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Director del Área de Litigio y Defensa Legal del CELS, Diego Morales, el 29 de diciembre de 2017.

acción judicial interpuesta por esta parte contra una resolución que rehabilitó el alojamiento de detenidos en comisarías que se encontraban clausuradas para tal fin³¹.

En la ciudad de Buenos Aires accedimos a los datos solicitados sobre detenciones de la Policía Metropolitana y de la Ciudad luego de realizar un reclamo formal ante el Órgano Garante de Acceso a la Información por no haber recibido respuesta del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad ³². Tras una audiencia de mediación entre las partes, dicho Ministerio estableció un cronograma de plazos de entregas parciales de los datos, que fue cumplimentado luego de cinco meses. Al solicitar nuevamente la misma información para el período enero-junio 2019, el Ministerio de Justicia y Seguridad solicitó una prórroga y para luego responder que sólo tendría esa información disponible en enero del 2020³³.

Desconocemos si estos obstáculos se repiten en otras jurisdicciones del país, pero consideramos que lo reseñado conforma una imagen representativa de cómo los poderes ejecutivos son reacios a otorgar información sobre detenciones, incluso cuando forma parte de sus registros. En este contexto, resulta casi imposible para las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de derechos humanos realizar un monitoreo externo adecuado de las aprehensiones y detenciones efectuadas por personal policial y de seguridad.

La resistencia del Estado argentino a producir información y ponerla a disposición de la sociedad es, inevitablemente, interpretada como un impedimento para problematizar este tipo de prácticas policiales. En este sentido, el Estado brinda información difusa, incompleta, desactualizada, sin ningún tipo de análisis adicional, lo que nos impide, como organización de la sociedad civil, conocer el estado de situación en esta materia en toda su extensión y profundidad.