

# El huevo de la serpiente: problemas políticos y recomendaciones en la investigación de casos de violencia institucional en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires



Financiado por  
la Unión Europea



Colectivo de  
Investigación y  
Acción Jurídica

A vertical blue bar on the left side of the page, featuring a white grid pattern.

# INDICE

1. Prólogo .....	Pág. 4
2. Presentación .....	Pág. 8
3. Introducción.....	Pág. 10
4. El Registro de Violencia Institucional.....	Pág. 14
5. Problemáticas en la investigación de casos de violencia institucional .....	Pág. 17
6. Recomendaciones.....	Pág. 22
7. A modo de Conclusión .....	Pág. 25
8. Bibliografía .....	Pág. 29

# PRÓLOGO

## **Cuando las razones y los remedios se vuelven contra sí mismos. Notas sobre investigación y juzgamiento de la violencia institucional**

**Mauro Benente\***

4

En la Argentina, la investigación y juzgamiento de casos de violencia institucional genera una sensibilidad especial. Una larga y lamentable tradición de golpes de estado, y la hasta hoy inimaginable atrocidad de la última dictadura cívico-militar, no solamente invitan a la reflexión sobre el modo de investigar y juzgar estos delitos, sino que también tocan nuestras fibras más sensibles y, entonces, toda reflexión se encuentra atravesada por esa conmoción. Es cierto que, transcurridos los años ochenta, el concepto de violencia institucional se fue ensanchando e incorporando hechos ejecutados al interior de las instituciones de encierro, y los excesos de las fuerzas de seguridad cometidos en momentos democráticos. Pero es igual de cierto que, afortunada o más bien trágicamente, estos hechos también nos generan una sensibilidad especial.

Qué hacer, cómo investigar y juzgar la violencia institucional, movilizan en Argentina una serie de reflexiones y emociones distintivas. De todas maneras, y en términos más generales, la violencia institucional pone de relieve uno de los grandes dilemas de la política moderna, o más bien, hace crujir algunas de las bases sobre las cuales se ha montado el discurso que ha intentado responder a la gran pregunta de la política: ¿cómo vivir juntos y juntas?

En el momento en el cual las sociedades europeas comenzaron a desencantarse, la brillante imagen de Dios, que otrora ordenaba esa vida en común, comenzó a nublarse y opacarse. En el marco de la desorientación de la primera modernidad, el discurso contractualista articuló, ya sin fundamento divino, una primera serie de respuestas a la pregunta por cómo vivir juntos y juntas. Fundamentalmente en el discurso de Hobbes, pero también de Locke y de Kant –no así de Spinoza y de buena parte de las lecturas que se hacen de Rousseau-, el presupuesto de la vida en común era la desconfianza, la competencia, el temor entre los individuos. Con aires de familia al discurso confesional, la respuesta a la pregunta por cómo vivir juntos

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Adjunto Regular de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular Regular de Filosofía del Derecho en la Universidad Nacional de José C. Paz. Actualmente es Director Ejecutivo de la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, y Consejero de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires en representación del Poder Ejecutivo.

y juntas, se iniciaba con una descripción sobre la naturaleza humana, que no era concebida en términos optimistas. Este pesimismo antropológico se tradujo en una lógica de la renuncia: el costo de vivir juntos y juntas era renunciar a ciertas características propias de esa supuesta naturaleza humana. Dicho en términos algo más laxos, el discurso contractualista y buena parte del discurso de la modernidad –no sin resonancias con la tradición teológica de la que intentaba desprenderse– sostuvo que para vivir juntos y juntas, y para hacerlo con cierto orden y previsibilidad, habría que renunciar a ciertos márgenes de libertad.

Para contestar a la pregunta sobre cómo vivir juntas y juntos, la modernidad desplegó una lógica discursiva de la renuncia. Pero sumó otro ingrediente, en este caso algo paradójico: para vivir juntos y juntas, había que vivir no tan juntos ni tan juntas. ¿A qué me refiero? Intento plantear que en la medida en que la vida en común se asumió como peligrosa, se articuló una serie de dispositivos inmunitarios para atenuar esos riesgos.

De acuerdo con Roberto Esposito, la aproximación más tradicional que realiza la filosofía al asunto de la comunidad –a la cuestión de vivir juntos y juntas– concluye que ella es una suerte de propiedad de los sujetos a los que une. Incluso, también puede decirse que la comunidad es una sustancia producida por la propia unión. En cualquiera de estos casos, la comunidad opera como una cualidad que se agrega a los sujetos, haciéndolos, simultáneamente, sujetos de la comunidad.

Esposito identifica una notable paradoja en las reflexiones sobre lo “común”, puesto que queda identificado con su opuesto:

se tiene por común aquello que logra unir en una única identidad a la propiedad de cada uno de sus integrantes. Éstos poseen “en común lo que le es propio, son propietarios de lo que les es común” (Esposito, 2003, p. 25). Esposito pretende salirse de aquella paradoja, pero como es inherente al lenguaje de la filosofía política moderna, hay que examinar la etimología de *communitas*. Común (*commun*, *comune*, *common*, *kommun*) es lo que concierne a más de uno, lo que contrasta con lo particular, aquello que no es propio. De todos modos, a esta primera aproximación, es menester sumarle la complejidad del *munus*, que oscila entre tres significados: *onus*, *officium* y *domun*, que Esposito liga a una noción de deber. De este modo, el “ser-en-

“(…) el paisaje pintado por la filosofía política moderna ofrece tonalidades asociadas a una naturaleza humana peligrosa para la vida en común pero, a la vez, una vida en común peligrosa para los propios individuos. Es a la luz de esta doble tonalidad que, creo, debe observarse la institucionalidad estatal”

común se define y constituye por una carga” (Nancy, 2003, p. 16). El munus queda conceptualizado como un deber, como una obligación contraída con otro, que entonces requiere de una des-obligación.

Conjugados los sentidos del munus y de lo común, puede decirse que a las personas de la *communitas* las vincula “no una «propiedad», sino justamente un deber o una deuda. Conjunto de personas unidas no por un «más», sino por un «menos», una falta, un límite que se configura como un gravamen” (Esposito, 2003, pp. 29-30). Quedan invertidos, entonces, los presupuestos más clásicos de la filosofía política moderna, puesto que “no es lo propio, sino lo impropio –o más drásticamente, lo otro- lo que caracteriza a lo común” (Esposito, 2003, p. 31). La *communitas* posee un vínculo constitutivo con la nada, con la muerte, y “nadie puede estar seguro en esta vida literalmente asediada por la muerte” (Esposito, 2003, pp. 38-39). Es a esta vinculación con la muerte, o más bien al temor a la muerte, que la filosofía política moderna intenta responder, marco en el cual aparece la lógica de la inmunización.

6

Reconducida a su sentido etimológico, la *immunitas* es la forma negativa o privativa de la *communitas*: “mientras la *communitas* es la relación que, sometiendo a sus miembros a un compromiso de donación recíproca, pone en peligro su identidad individual, la *immunitas* es la condición de dispensa de esa obligación y, en consecuencia, de defensa contra sus efectos expropiadores” (Esposito, 2006, p. 81). Ambos conceptos remiten al término *munus*, pero en un caso en sentido afirmativo y en el otro en un sentido negativo: “si la *communitas* se caracteriza por la libre circulación de *munus* –en su doble aspecto de don y de veneno, de contacto y de contagio-, la *immunitas* es aquello que lo desactiva” (Esposito, 2009, p. 73).

Más allá de ciertos matices crípticos, el paisaje pintado por la filosofía política moderna ofrece tonalidades asociadas a una naturaleza humana peligrosa para la vida en común pero, a la vez, una vida en común peligrosa para los propios individuos. Es a la luz de esta doble tonalidad que, creo, debe observarse la institucionalidad estatal. Una institucionalidad que opera como un dispositivo inmunitario, que intenta desactivar aquellos peligros. Bajo esta perspectiva puede

“De alguna manera, la justificación de las fuerzas de seguridad está permeada por una gramática inmunitaria, por una matriz inmunitaria de morigeración de ciertos peligros y temores. Sin embargo, como toda racionalidad inmunitaria, estamos frente a una morigeración o neutralización de peligros mediante la inyección controlada y dosificada de esos mismos peligros”.

mirarse el diagrama de las fuerzas de seguridad, atenta a la prevención y sanción de comportamientos individuales peligrosos, pero también a los peligros que puede traer lo común sobre lo individual.

De alguna manera, la justificación de las fuerzas de seguridad está permeada por una gramática inmunitaria, por una matriz inmunitaria de morigeración de ciertos peligros y temores. Sin embargo, como toda racionalidad inmunitaria, estamos frente a una morigeración o neutralización de peligros mediante la inyección controlada y dosificada de esos mismos peligros. Ahora bien, en casos excepcionales –o en ocasiones

no tan excepcionales-, estas inyecciones controladas pueden traer graves síntomas. De la misma manera, ciertas prácticas inmunitarias pueden devenir en enfermedades autoinmunes. Esto es lo que sucede con los casos de violencia institucional: aquellas instituciones que vía la inyección de temor están llamadas a morigerar o suprimir los peligros, se vuelven peligrosas; aquellas inyecciones controladas pierden el control, y traen consecuencias tanto o más gravosas que las que están, supuestamente, destinadas a evitar.

“Esto es lo que sucede con los casos de violencia institucional: aquellas instituciones que vía la inyección de temor están llamadas a morigerar o suprimir los peligros, se vuelven peligrosas; aquellas inyecciones controladas pierden el control, y traen consecuencias tanto o más gravosas que las que están, supuestamente, destinadas a evitar”.

7

La investigación y el juzgamiento de casos de violencia institucional generan, en la Argentina, una confluencia de razones y emociones. La tragedia del pasado se hace presente con toda nitidez, e impide una mirada estrictamente racional sobre estos delicados sucesos. Sin embargo, en un plano más racional, la investigación y el juzgamiento de la violencia institucional también suscitan perplejidades, porque estamos en casos en los cuales las razones que justifican la presencia de las fuerzas de seguridad se vuelven contra sí mismas. Estamos frente a situaciones en las cuales las lógicas inmunitarias se transforman en enfermedades autoinmunes, y entonces es más difícil encontrar los remedios. Más difícil, y quizás por ello mismo, más urgente.

### Referencias

Esposito, R. (2003). *Communitas. Origen y destino de la comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu. (2006). *Bíos. Biopolítica y filosofía*. Buenos Aires: Amorrortu. (2009). “Comunidad y violencia,” *Minerva*, 12, 72-76. Nancy, J.-L. (2003). “Conloquium.” En R. Esposito, *Communitas. Origen y destino de la comunidad* (pp. 9-19). Buenos Aires: Amorrortu.

# PRESENTACIÓN

La gravísima situación en la que se encuentra el sistema carcelario, provocado por políticas punitivistas que han desbordado las unidades penales, y perpetuado por un sistema político y judicial que hace caso omiso de la situación, compromete gravemente el resguardo de los derechos humanos elementales de quienes se ven privados de la libertad. **Nada de esto puede ser ajeno a la gestión política que asume en la Provincia de Buenos Aires**<sup>1</sup>.

En este contexto, desde el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) presentamos esta publicación que aborda algunos ejes de una investigación realizada en el marco de un proyecto más amplio, con el fin de abrir una reflexión conjunta entre quienes asumen roles de responsabilidad política, operadores de justicia, organismos responsables de la protección de derechos de personas privadas de la libertad y todas aquellas personas y organizaciones que en sus experiencias militantes abordan situaciones de violencia institucional. El CIAJ es querellante contra el Estado Provincial en dos causas centrales: la causa que investiga la Masacre del 2005 en el Penal de Magdalena<sup>1</sup>, y la que condenó al Estado Provincial a desalojar las comisarías de la provincia, conocida como causa “Calabozos” y promovida junto con el CELS en el marco de la derogación de la Resolución Ministerial 642/14<sup>2</sup>. A esta experiencia se suma para el presente trabajo el material producido por el CIAJ en el marco del Proyecto “Lucha contra la tortura y malos tratos en la Argentina: promoviendo políticas de prevención, rendición de cuentas y rehabilitación de víctimas”, ejecutado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación por los Derechos en Salud Mental (ADESAM), la Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Xumek), el Centro de

---

<sup>1</sup> La Publicación que aquí presentamos incluye parte de un Documento Preliminar elaborado por el Colectivo de Investigación Jurídica (CIAJ), presentado en febrero de 2020 ante la Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre Cárceles de la Provincia de Buenos Aires. La misma fue creada por Decreto 24/2020, a fines de diciembre de 2019, apenas asumía la actual gestión del gobierno bonaerense y en el marco de la emergencia carcelaria decretada en la provincia de Buenos Aires. Inicialmente, la “Mesa” estuvo conformada por representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA), del Ministerio de Seguridad de la PBA, de la Suprema Corte de la PBA, del Ministerio Público de la PBA, del Tribunal de Casación Penal de la PBA, de la Defensoría de Casación de la PBA, de la Defensoría del Pueblo de la PBA, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), del Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ), de las Defensorías Territoriales en Derechos Humanos (DTDH) y de la Asociación Civil La Cantora. La “Mesa” fue creada con el objetivo de abordar de manera integral la problemática de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, alojadas en comisarías, alcaldías y unidades del Servicio Penitenciario de la provincia.

<sup>2</sup> En el 2005, tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación conocido como “fallo Verbitsky”, se prohibió alojamiento de presos en comisarías. En el año 2014, la resolución ministerial 642/14, habilitó nuevamente el alojamiento de detenidos en calabozos de las comisarías provinciales, amparándose en la Emergencia en Seguridad dictada por el ex Gobernador Daniel Scioli. El CIAJ y el CELS se presentaron entonces contra esta resolución. Desde noviembre del 2017, un fallo del Juzgado Contencioso Administrativo n°2, confirmado por la Cámara de Apelaciones de La Plata a fines de 2017, obliga al Ejecutivo provincial a desalojar los detenidos de sus comisarías. Para que expliquen cómo piensan hacerlo, se habilitaron audiencias periódicas de las que participan los ministros de Seguridad y Justicia, Cristian Ritondo y Gustavo Ferrari, la Fiscalía de Estado, el CIAJ y el CELS. El gobierno provincial se presentó siempre a través de segundas y terceras líneas, a pesar de las órdenes de la Jueza Ventura Martínez de que debían concurrir los ministros, y nunca presentó un plan de cumplimiento de la medida ordenada.



Participación Popular Mons. Enrique Angelelli, la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (FDER-UNR), y financiado por la Unión Europea.

El proyecto tiene como objetivo general reducir el riesgo de ser sometido a torturas y malos tratos en Argentina y lograr la efectiva reparación y rehabilitación de las víctimas. Con este fin uno de sus objetivos específicos es *“Promover el desarrollo de políticas y capacidades institucionales para la prevención y sanción de la tortura y la rehabilitación de sus víctimas, en particular de aquellas que cuentan con la participación de sociedad civil”*. Para ello, se ha llevado adelante un trabajo sobre el funcionamiento de las Fiscalías Especializadas en Violencia Institucional<sup>3</sup>. En este marco, hemos realizado un relevamiento de estrategias judiciales de investigación de la tortura, tomando como punto de partida la Ayudantía Fiscal de Delitos Acaecidos en Unidades Carcelarias, dado que es a priori la única estructura directamente vinculada a la investigación de la violencia institucional en el Departamento de La Plata<sup>4</sup>, para desde allí pensar la crítica situación actual de las personas privadas de la libertad.

Por último, una aclaración. Los organismos creados para la investigación de la violencia institucional son insuficientes, en gran parte porque terminan abordando situaciones vinculadas a las condiciones inhumanas de detención y no situaciones de violencia tal como, desde cierto sentido común, la entendemos. Los responsables de canalizar las demandas en relación a las vulneraciones de derecho, que deberían ser pensadas como violencia institucional, las desprecian o las eluden. De allí que la mayor parte de las denuncias o situaciones que llegan a esos dispositivos tengan que ver “con otra cosa”: hacinamiento, o un traslado por acercamiento familiar, o a una unidad donde puedan comer, o que “los bajen” con los procuradores, que los defensores los atiendan. No es que la violencia no exista, es que la violencia no se denuncia. No se hace porque, por un lado, veremos, no están dadas las condiciones para que se haga; y por otro lado, porque la violencia es el modo en que se gestiona la cárcel en tanto el Estado (en sus dimensiones política, jurídica y social) se ha retirado de allí. Y lo que se denuncia es lo que permanece invisibilizado, o que es tratado como una estrategia instrumental de “estos tipos que quieren conseguir algo”. No es que la violencia no exista, es que la violencia es otra cosa: la violencia es el estado general del sistema carcelario bonaerense.

**Esperamos, como con todos los materiales que el CIAJ edita, que no sea el final de un trabajo sino el puntapié para la transformación de las prácticas institucionales.**

---

<sup>3</sup> En la Provincia de Buenos Aires la ley provincial No 14.687 crea las Unidades Funcionales de Instrucción y Juicio especializadas en Violencia Institucional y el Registro de Violencia Institucional en el ámbito del Ministerio Público; a nivel Federal la Resolución PGN N°455/13 crea la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) dentro del Ministerio Público Fiscal.

<sup>4</sup> La mencionada Ley 14.687 no se han puesto en marcha en el Departamento Judicial de La Plata, solo se ha creado el Registro de Violencia Institucional (Res. PG N° 413/17); el único organismo que se aproxima es esta Ayudantía creada con anterioridad en el 2011 (Resolución P.G. n° 362/11)

# INTRODUCCIÓN

## Legados y oportunidades

El gobierno que asume en la Provincia tendrá que enfrentar situaciones muy críticas, que no pueden explicarse solamente con la profundización que la gestión saliente ha realizado de las políticas que, en términos generales, se mantienen sin variaciones desde hace muchísimo tiempo. En lo que refiere a las políticas de seguridad y el sistema de justicia, éstas están en un momento crítico, colapsadas y con una enorme deslegitimación social. Son la expresión de la incapacidad de las sucesivas gestiones de resolver los conflictos más palpables de la ciudadanía, en parte por su complicidad con las estructuras delictivas.

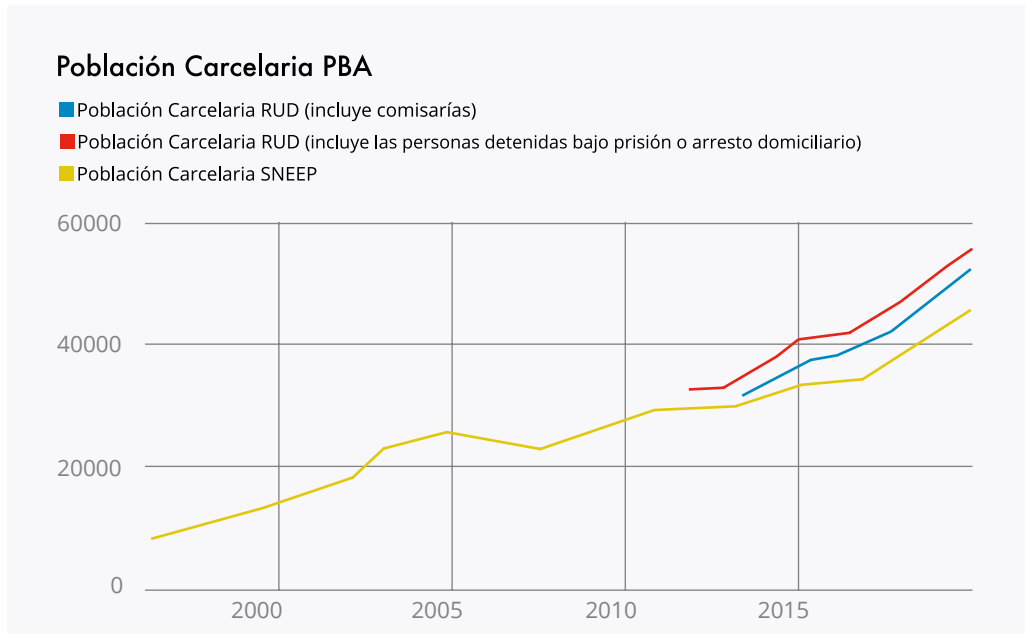
Esta incapacidad es la invariante histórica. En estos últimos años solapada con otras situaciones centrales: la profunda **crisis económica** y social que ha dejado en el desamparo a miles de personas alimentando los circuitos informales e ilegales de supervivencia, generando desafiliación social y fragmentación de las redes territoriales de contención; la exacerbación de las políticas y los **discursos punitivistas** que han redundado en el hacinamiento y colapso de las condiciones humanitarias de detención; un marco político en el que vivimos un fortalecimiento en la región de **sectores de derecha movilizados** con fuertes alianzas, por un lado, con actores económicos y de las fuerzas de seguridad y, por otro, con sectores populares a través de corrientes evangélicas y conservadoras (que además tienen, desde hace tiempo, un pie en la gestión del gobierno de la cárcel). En este contexto una de las particularidades es el protagonismo inusual de las fuerzas policiales en la confrontación con cualquier fuerza política que atisbe a lo popular, más no sea desde lo discursivo.

**La provincia de Buenos Aires se encuentra hoy frente a un desafío histórico: enfrentar una reforma de un sistema securitario judicial históricamente colapsado, caja de múltiples connivencias y negociados. En el Departamento Judicial de La Plata, la situación es especialmente compleja. Describámosla brevemente.**

### **Diagnóstico: de los discursos punitivos a la vulneración de derechos**

Los discursos punitivos han conseguido en las últimas décadas construir consensos sociales y políticos basados en la consigna de “combatir el delito”. El encierro se convirtió así en la estrategia predilecta para librar esta “batalla”, a pesar de la evidente falta de resultados para los fines esperados por los sectores que las propugnan. Es así que ante hechos delictivos que obtienen repercusión mediática, el poder político se ha volcado decididamente a realizar reformas legislativas que aumentan las penas y limitan las excarcelaciones.

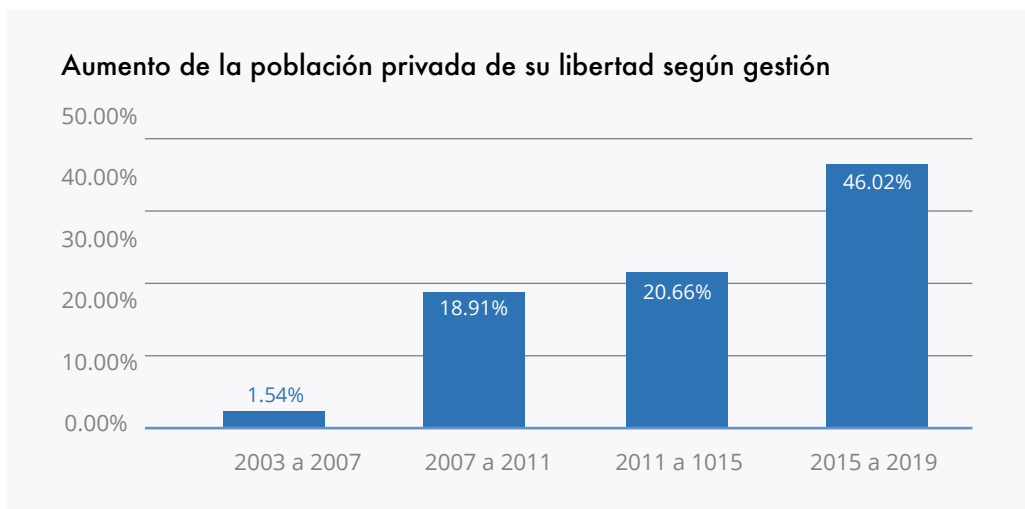
<sup>5</sup> La Ley Orgánica del Servicio Penitenciario 9079 es del año 1978, y no ha sido reformada desde 1983 hasta la fecha. Para muestra basta un botón: el jefe de Servicio al final de la gestión de Daniel Scioli era Fernando Díaz, a quien Vidal eligió para conducir la nueva etapa del SPB. Solo la triple fuga habilitó su desplazamiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del SNEEP y RUD

Los resultados de esta estrategia son bien conocidos. La población carcelaria ha aumentado drástica e incesantemente, sin relación con el crecimiento demográfico ni con los índices delictivos. En 1996, en la Provincia de Buenos Aires, había 10.043 personas en establecimientos del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB). En 2015 la población se había triplicado alcanzando un total de 33.482 personas detenidas. El escenario se recrudeció aún más durante el gobierno de María Eugenia Vidal entre 2015 y 2019. Según el Registro Único de Detenidos (RUD), su gestión cerró con un aumento por encima del 40% de la población. El 2019 cerró con más de 58 mil personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires. **Estamos hablando de un aumento de un 480% en 22 años.**

11



Esta situación fue advertida por organismos nacionales e internacionales. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, ya en el 2017 remarcó que el aumento sostenido de la población

penitenciaria a partir del 2009<sup>6</sup> agravó los niveles de sobrepoblación y resultó en el estado de emergencia penitenciaria en la Provincia de Buenos Aires. También advirtió sobre el uso excesivo de la prisión preventiva en el país.

Asimismo, en julio de 2019, 3537 personas se encontraban detenidas en calabozos de comisarías de la Provincia, 1248 de ellas permanecían en Comisarías con calabozos clausurados. Este escenario motivó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –a partir de un requerimiento realizado por la Comisión por la Memoria, la Defensoría de Casación y el CELS– amplíe las medidas cautelares que existían sobre seis comisarías y extienda la protección hacia 15. En la resolución, la CIDH señaló el riesgo a la integridad física de las personas detenidas en esos lugares.

La **ciudad de La Plata** ocupa un lugar protagónico en esta trama. El departamento judicial que integra<sup>7</sup> alberga uno de los complejos penitenciarios **más grandes de la provincia e incluso del país**: integra 13 unidades penales y tres alcaldías que a 2019 alojaban a 7824 personas. Si se suman las cuatro unidades penales que funcionan en Magdalena, la población carcelaria en el Departamento Judicial de La Plata alcanza la cifra de 11421 personas privadas de su libertad. De esta manera, el Departamento Judicial de La Plata aloja al 26% de las personas detenidas de la provincia, y 1 de cada 10 de las personas detenidas del país.

La sobrepoblación está íntimamente ligada al aumento sostenido del encarcelamiento, al uso excesivo de la prisión preventiva y de las medidas que restringen las libertades. **En la provincia de Buenos Aires, la mitad de las personas alojadas en cárceles se encuentran detenidas con prisión preventiva.** En la última década, se instrumentaron reformas legislativas que promovieron el uso de la prisión preventiva durante el proceso penal como regla, y no como una excepción, al establecer tipos delictivos que no admiten excarcelaciones, más allá de lo expresado en otros trabajos de investigación<sup>8</sup> que han establecido que la falta de verificación de la existencia de los riesgos procesales es una de las falencias más relevantes a la hora de evaluar el uso de esta medida cautelar, la que se dicta prácticamente desde una perspectiva dogmática<sup>9</sup>.

La sobrepoblación se profundizó gravemente durante la gestión de la actual gobernadora María Eugenia Vidal, más allá de que durante su

<sup>6</sup> Observaciones Finales del Comité contra la Tortura sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina, Disponible en :

[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CAT\\_COC\\_ARG\\_27464\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_COC_ARG_27464_S.pdf)

<sup>7</sup> El Departamento Judicial de La Plata es integrado por los partidos de Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, General Paz, La Plata, Lobos, Magdalena, Monte, Presidente Perón, Punta Indio, Roque Pérez, Saladillo, San Vicente.

<sup>8</sup> Litvachky, P. y Demián Zayat (2005) El debate en torno a la prisión preventiva y la impunidad, en CELS (2005). Derechos humanos en Argentina Informe 2005; Elena, S., Salem, T. e Inés Castresana (2011) ¿Qué criterios están en juego a la hora de aplicar la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires?, CIPPEC; INECIP (2012) El Estado de la Prisión Preventiva en Argentina. Situación actual y propuestas de cambio.

<sup>9</sup> Kostenwein, S. (2015) Redactando riesgos. El uso de la prisión preventiva en los expedientes dentro de la provincia de Buenos Aires. Revista Colombiana de Sociología, Vol. 37, Nro 2, Julio Diciembre 2014, p. 177.

gobierno no hubo reformas legislativas significativas. Las razones deben buscarse en la impronta que asumieron las políticas de seguridad, el rol del Ministerio Público y el Poder Judicial a partir del nombramiento de un nuevo Procurador de la SCJPBA, y los movimientos estratégicos en el Poder Judicial a través de nombramientos, juris e investigaciones penales contra magistrados.

A este contexto se deben sumar las dramáticas condiciones en que se vive el encierro. Numerosos informes (los trece de la Comisión Provincial por la Memoria “El sistema de la crueldad”, por ejemplo, el último fallo del juez de Ejecución Penal de La Plata, Nicolás Villafañe, que denuncia que las unidades carcelarias 1 de Olmos y 28 de Magdalena no cumplen con los estándares constitucionales de condiciones dignas de detención, o el mismísimo Informe del Tribunal de Casación Penal que califica de “grave crisis humanitaria que se encuentra en escalado aumento” la situación carcelaria), dan cuenta del hacinamiento que existe en las cárceles de la provincia, y las rutinas institucionales que se vinculan a ello: torturas y malos tratos, mediación de la violencia por terceros, colapso del sistema de salud para personas privadas de la libertad, deficiencias en alimentación, hostigamiento a familiares, traslados permanentes, etc.

**El eslabón clave entre la sobrepoblación y las políticas de seguridad que implementa el ejecutivo, resulta ser el Poder judicial. Los discursos *manoduristas* son el telón de fondo del uso excesivo de la prisión preventiva, pero también la legitimación de las rutinas institucionales en relación al control de la ejecución de la pena y de las denuncias por prácticas ilegales sobre esos sectores criminalizados.**

Estos discursos construyen un respaldo para las fuerzas de seguridad a la hora de llevar adelante acciones violatorias de los Derechos Humanos. Ante esta situación, donde se debería encontrar al Poder Judicial ejerciendo prácticas que sancionen tales actos, se encuentra en realidad un constante marco de impunidad.

Es así que este documento se detiene en el análisis de estas prácticas judiciales con el objeto de conocer cuáles son las causas que imposibilitan la investigación y condena de hechos de violencia cometidos por fuerzas de seguridad y que generan que sólo el 2% de las denuncias llegue a juicio.

La situación de total desamparo de las personas privadas de la libertad transforman a las unidades penales en los nuevos campos de concentración. Especialmente si sostenemos que la característica esencial de los campos no era tanto el horror de la tortura como el “estado de excepción”<sup>10</sup>: la suspensión de todo ordenamiento jurídico y el abandono del sujeto al poder arbitrario de sus guardias. Hoy, la renuncia del Estado, política y judicialmente, al gobierno de la cárcel

---

<sup>10</sup> El filósofo Giorgio Agamben conceptualizaba la esencia del campo de concentración no en el horror de la tortura o la muerte, sino en ser el lugar donde se espacializa el estado de excepción: “El campo es el espacio que se abre cuando el estado de excepción empieza a convertirse en la regla. En éste, el estado de excepción, que era esencialmente una suspensión temporal del ordenamiento, adquiere ahora una disposición espacial permanente que queda como tal, pero siempre fuera del ordenamiento normal (...) Quien entraba en el campo se movía en una zona de indistinción entre exterior e interior, excepción y regla, lícito e ilícito, en la cual se carecía de cualquier protección jurídica”. Agamben, G. (2005). “¿Qué es un campo?”, Revista Sibila N° 1. Enero de 1995.

renueva esa excepcionalidad. Frente a ese retiro, la violencia se presenta como el único modo de tramitar la gestión carcelaria. Ante esta masiva violación de los derechos humanos, el lugar de la Justicia es esencial. La impunidad de estas violaciones, amparada en deficiencias del sistema o producto de actos políticos deliberados, no solo avala aquella violencia como modo de gestión, sino que la profundiza.

**Consideramos que incidir en las estructuras que garantizan, protegen, investigan y sancionan las condiciones de ejecución de las penas y los delitos cometidos dentro de la unidades penales no es un elemento más, sino que es verdaderamente el huevo de la serpiente: el lugar donde anidan y se reproducen las violaciones de derechos humanos.**

## EL REGISTRO DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

14

En el año 2015, la provincia estableció (Ley 14687), la creación de Unidades Fiscales especializadas en la investigación de hechos de Violencia Institucional. La misma Ley creaba el Registro de Violencia Institucional, que fue puesto en funcionamiento por la Procuración General mediante la Res. PG N° 413/17 en el ámbito de la Secretaría de Estrategia Institucional y Gestión del Ministerio Público, con el objetivo de disponer de elementos de diagnóstico para el abordaje de las investigaciones a cargo de las mencionadas fiscalías.

La adopción de esa medida legislativa para el diseño del organigrama del Ministerio Público, se debió al nulo interés político que expresaron las distintas gestiones en la Procuración, respecto de esta cuestión.

Las medidas institucionales que el MP adoptó a lo largo de los últimos 20 años para hacer frente a la criminalidad propia de la violencia institucional, se plasmaron en unas pocas resoluciones, tales como la resolución 1390 del 2001 donde se le requirió a los operadoras/es “brindar máxima atención y especial importancia (...) a los hechos delictivos vinculados con torturas, apremios ilegales y delitos económicos que afecten el interés colectivo, como asimismo a los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones” (resolución 1390/01) y la Resolución 64/02 de regulación del régimen de visitas para los funcionarios judiciales a los centros de detención y la Resolución 271/15, con la “Guía de Actuación en la Investigación de Casos de Severidades, Vejaciones, Apremios Ilegales y Torturas ocurridos en ámbitos de encierro”.

**A la fecha, la ley sancionada hace 4 años, sigue sin implementarse.**

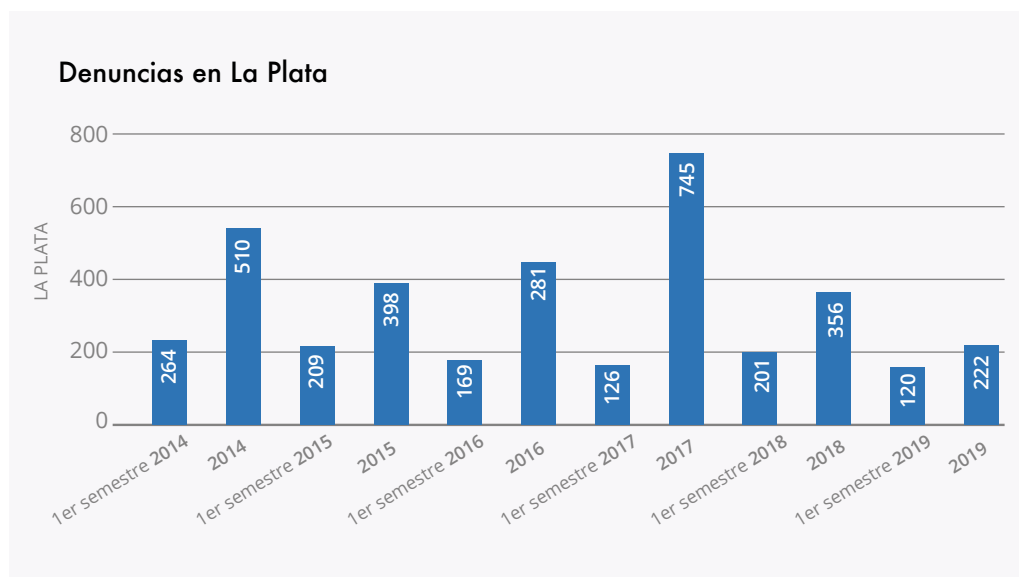
El actual Procurador, Dr. Conte Grand, en el año 2017 lanzó, sin embargo, el Registro de Violencia Institucional (R.V.I.) que estaba contenido en la ley 14687. Paradigmáticamente, el contenido de este registro no surge de las investigaciones de las fiscalías especializadas,



sino de la migración de información del sistema de gestión general que posee el Ministerio Público.

El RVI lleva adelante un relevamiento cuantitativo de las Investigaciones Penales Preparatorias -IPP- desarrolladas en la provincia. La carga de la información es realizada directamente por los funcionarios judiciales que llevan adelante la investigación. Aquellos delitos no denunciados conforman lo que se conoce como "cifra negra", cuya magnitud resulta imposible conocer.

De los informes producidos por el RVI se desprende que entre 2014 y 2019 se registraron un total de 25.753 denuncias por casos de violencia institucional, **de las cuales 2.512** se realizaron en el Departamento Judicial de La Plata. Estos datos resultan fundamentales para dar cuenta de que las víctimas de hechos de violencia institucional acuden



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos RVI

insistentemente a la justicia, en búsqueda de evitar la impunidad.

En 2018 y 2019 el RVI informó sobre la institución de pertenencia que se desprende en las causas judiciales. De allí surge que la Policía Bonaerense es la principal institución imputada: se presentan en ambos años en el 60% de las denuncias. Por su parte, el Servicio Penitenciario Bonaerense representa el 30%, según se la indica como institución de pertenencia en 1500 denuncias en 2018 y en 1057 en 2019.

En este punto se debe observar que la policía bonaerense cuenta con 90.000 agentes, siendo la fuerza de seguridad más grande la provincia<sup>11</sup>, mientras que el servicio penitenciario tiene alrededor de 15.000 agentes en Unidades Penales<sup>12</sup>.

### Tipificación de los hechos

Se observa en los registros del RVI que vejaciones y apremios son la principal causa de denuncias, seguidos por abuso de autoridad y

<sup>11</sup> Se debe dejar nota del crecimiento exponencial de esta fuerza, que la convirtieron en las últimas décadas en una de las más grandes de América.

<sup>12</sup> SNEEP Bs. As., 2017

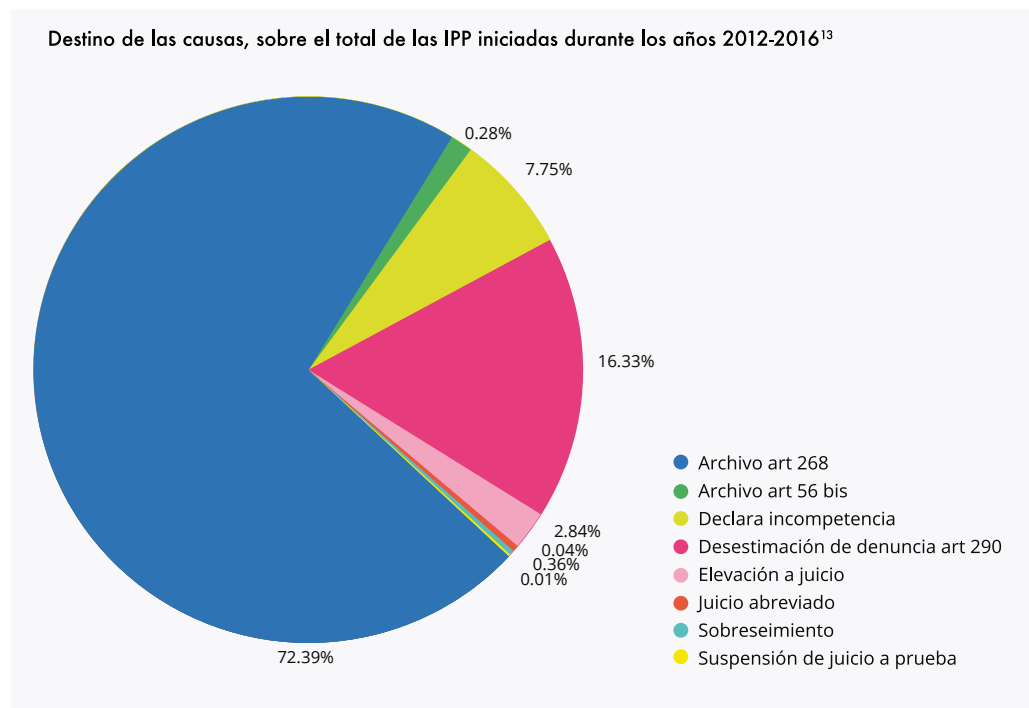
violación de los deberes de funcionario público. Tal como se observó con anterioridad, las agresiones de las fuerzas de seguridad sólo son excepcionalmente caratuladas como “torturas”. La imputación de los delitos como severidades y vejaciones, en lugar de torturas, no es casual. Se ha encontrado en la justicia un particular rechazo a usar la categoría de torturas para caracterizar las agresiones sufridas por las víctimas.

### Curso de las investigaciones

Se debe observar con preocupación la forma en la que concluyen las investigaciones aquí analizadas. De aquellas iniciadas en el transcurso del año 2018 se destaca que sobre las 4.872 investigaciones iniciadas, al 12 de enero de 2020, 1966 IPP fueron archivadas y 664 fueron desestimadas. Estos números reflejan que sobre el total de denuncias realizadas en 2018 por violencia institucional, a inicios de 2020, el 54% ya se encontraban concluidas sin responsables condenados. Incluso, en los informes del Ministerio Público se da cuenta de que con **menos de 12 meses de investigación, el 30% de las investigaciones ya había concluido**. De las 4.872 solo 90 fueron elevadas a juicio en este transcurso temporal.

Estos números deben ser mirados a largo plazo, ya que resultan más ilustrativos los resultados de los informes 2017 del RVI. Se tomaron en cuenta las IPP iniciadas a partir del 1° de enero de 2012 hasta 2016. Esto da cuenta que sobre las 9272 investigaciones penales iniciadas y finalizadas entre esos años, el 90% terminó archivada o desestimada. En cambio, **sólo el 2,84% fue elevada a juicio**.

16



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos RVI

<sup>13</sup> Finalizadas durante los años 2014 - primer semestre 2017



Resulta muy difícil saber el camino que siguen estas causas una vez elevadas a juicio, en tanto el poder judicial no identifica, al menos públicamente, las formas de finalización. Sólo se puede acompañar con las estadísticas del Registro Nacional de la Reincidencia, donde se indica que en la provincia de Buenos Aires, en 2016, se produjeron 10 condenas por los delitos de “Privación abusiva de libertad, vejaciones, severidades y apremios ilegales”. Las mismas fueron 2 en Bahía Blanca, 4 en Junín, 2 en San Isidro y 2 en San Nicolás. No hubo condenas por torturas. En el caso del departamento judicial de La Plata, no se registraron condenas por ninguna de esas carátulas.

## PROBLEMÁTICAS EN LA INVESTIGACIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL

A partir de las entrevistas realizadas y el relevamiento de expedientes seleccionados<sup>14</sup> surgieron una serie de observaciones preliminares y problemas en los procesos de investigación de los cuales queremos dar cuenta y que pueden resultar hasta de sentido común para cualquiera que trabaje la temática.

Partimos de la concepción de que hechos enmarcados como violencia institucional no son delitos en sí mismos complejos. Pero su singularidad es la de ser cometidos por organismos estatales con el poder para obstruir y dificultar las investigaciones, lo que los vuelve complejos. Es esa trama que los encubre, hecha de rutinas burocráticas, complicidades institucionales, espíritus corporativos, la que deben sortear los instrumentos de investigación. Por ello, conocer, estudiar y prever las dinámicas y prácticas de las fuerzas de seguridad es fundamental a fin de mejorar sustancialmente las posibilidades de obtener la resolución de los casos.

Para dar un ejemplo, vease la creación de las Ayudantías Fiscales en Delitos Acaecidos en Unidades Penitenciarias. Como su nombre lo indica, dichas áreas fueron creadas para la investigación de delitos cometidos en unidades penales, es decir, sin distinción de si se trata de hechos cometidos por detenidos o bien por agentes penitenciarios<sup>15</sup>. Esta dinámica conspira con la especificidad requerida para la

---

<sup>14</sup> A los fines del trabajo se sostuvieron entrevistas durante el 2018 y el 2019 con los Ayudantes Fiscales de Delitos Acaecidos en Unidades Carcelarias, el Secretario y el personal de la misma Ayudantía Fiscal; con el Defensor General de la Provincia y la Secretaría de Ejecución Penal; el Subsecretario a cargo del Registro de Violencia Institucional de la Secretaría de Estrategia Institucional y Gestión. Asimismo se trabajó con expedientes de causas de Violencia Institucional de distinto tipo, algunas de ellas paradigmáticas (causa Cienfuego o Ayala). Finalmente, el trabajo se sostuvo en los leading case en los que el CIAJ fue querellante y que han sido señalados antes: la causa por la Masacre en el Penal de Magdalena, la causa contra el Estado Provincial por la situación en los calabozos de las comisarias bonaerenses, y otros casos de Violencia Institucional (causa “Cristian Pérez”, etc.).

<sup>15</sup> Sólo el departamento judicial de La Plata cuenta con una ayudantía con dedicación exclusiva a los hechos cometidos por agentes del SPB.

investigación de hechos de violencia institucional, y puede generar gran desconfianza por parte de las personas privadas de su libertad con el personal de la Ayudantía.

Hemos ordenado estas apreciaciones en cuatro grandes ítems. En primer lugar señalamos problemas que surgen en los mismos procesos de investigación. En segundo lugar, indicaremos los efectos en las estructuras de abordaje que generan los prejuicios sobre las víctimas de la violencia institucional. La existencia de una cultura corporativista en el Servicio Penitenciario será el tercer eje. Finalmente, retomando lo que decíamos en el párrafo anterior, la falta de una definición clara y de una perspectiva institucional e integral en relación a la violencia institucional.

## I. Investigaciones deficientes en etapa de instrucción

### a) Demoras en la toma de declaraciones

Una primera observación que surge del relevamiento es el tiempo transcurrido entre la denuncia y la declaración testimonial. En ninguno de los casos relevados la testimonial fue tomada inmediatamente. Esto es fundamental en tanto durante todo ese tiempo, y después, las víctimas denunciadas siguen estando bajo la custodia de la fuerza que resulta, de manera directa o indirecta, imputada.

Encontramos tres causales principales. En primer lugar, se debe observar que, en los casos de personas detenidas, los traslados son gestionados por el mismo Servicio Penitenciario. Otra causal son las ocasiones donde la víctima no desea dar curso a la investigación, y por eso se rehúsa a dar su testimonio. Esto suele suceder en ocasiones donde la denuncia no fue realizada por la víctima, sino por allegados u organismos estatales. Finalmente, se encuentra otra situación generalizada que son los casos donde la medida judicial no es solicitada en los tiempos correspondientes. Ya sea que suceda por volúmenes de trabajo, o diferente criterio de trabajo, se presenta como una importante falencia.

### b) Demoras en la realización de pericias médicas - Inexistencia de Cuerpos periciales especializados

La realización de las pericias médicas sobre denunciadas de torturas pueden llegar a postergarse meses, provocando la pérdida del material probatorio. Estas demoras, así como la inexistencia de cuerpos periciales especializados (como puede ser la creación de la policía judicial) son el marco necesario para la impunidad en los casos de violencia institucional.

En el análisis estadístico del RVI se da cuenta de que la mayor parte de las denuncias corresponden a un ejercicio de la fuerza sobre las víctimas. Son múltiples las formas en que se puede ejercer la violencia física en el marco de malos tratos y torturas. Las lesiones

tienen un plazo corto de evidencia, luego del cual desaparecen, por lo que ameritan una documentación urgente. De acuerdo al Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes, más conocido como el “Protocolo de Estambul”, las lesiones *“la mayor parte de las veces se curan al cabo de seis semanas del acto de tortura sin dejar cicatrices o, a lo más, dejando cicatrices indefinidas”*.

### **c) Las pericias no se realizan bajo un marco que contextualice las violencias**

Es fundamental que en la investigación de casos de violencia institucional, las pericias se lleven adelante contextualizadas en el tipo de delito. Resulta fundamental la forma en que se analizan las lesiones: como señala el Protocolo de Estambul para el caso de homicidios, que también es aplicable para casos de torturas.

En este sentido, las formas de violencia típicas de las fuerzas de seguridad han sido estudiadas, sistematizadas y clasificadas en múltiples trabajos. A pesar de esto, las pericias médicas no suelen utilizar dichas clasificaciones. Los peritos médicos deben ser los primeros en nombrar las torturas como tales.

19

### **d) El lugar de los hechos no es documentado adecuadamente**

El lugar donde ocurrieron los hechos no es preservado correctamente, especialmente cuando suceden en una unidad penitenciaria. Esto implica un grave obstáculo para el correcto desarrollo de la investigación.

### **e) No se delimitan las responsabilidades de superiores**

Las investigaciones por casos de violencia institucional se deben desarrollar bajo la premisa de determinar cada una de las acciones y roles que posibilitaron que los hechos ocurrieran. Señala Rafecas: *“la tortura rara vez se impone por un único autor; al contrario, la experiencia indica claramente que se trata de una empresa criminal, en donde varias personas actúan con un claro reparto de roles”* (Rafecas, 2015).

En este sentido, se debe recuperar lo previsto en el Código Penal -artículo 144 quater-, donde se establecen penas para la omisión de comisión y la omisión de denuncia, así como el 144 quinto que establece penas para superiores de la repartición de seguridad donde ocurran.

### **f) Ausencia de investigaciones que indaguen en otras formas de violencia y responsabilidades**

Un rasgo que surge de la investigación desarrollada respecto del Departamento Judicial de La Plata, que también se replica en otros departamentos judiciales, es el concepto acotado de Violencia Institucional que se establece como marco conceptual para llevar

adelante las investigaciones, y sobre el cual se estructura la política judicial y del ejecutivo. Solo se considera violencia institucional a aquellos hechos que dejen evidencia física en la víctima, y hayan sido producidos de manera intencional por los agentes del servicio penitenciario.

La violencia que se genera por omisión y/o desidia de los funcionarios del servicio penitenciario está excluida del concepto de violencia institucional. Por ende, quedan por fuera de este campo de investigación los hechos relacionados con muertes por falta de atención médica, o la violencia derivada de las propias condiciones de detención. También quedan fuera de este universo aquellos hechos que fueron cometidos por terceras personas a partir de la gestión mediada de la violencia, un fenómeno que resulta ser la novedad de las relaciones intramuros.

Tampoco se consideran hechos de violencia institucional, excluyéndolos de las investigaciones, las responsabilidades que les caben a los funcionarios a cargo de unidades penales, comisarías y demás establecimientos pertenecientes a fuerzas de seguridad, cuando no son autores materiales de los maltratos. Es decir, por no garantizar condiciones de seguridad (inundaciones, desbordes cloacales, incendios, el acceso a la salud, etc).

## II.- Efectos del discurso punitivista: la revictimización

Un elemento que aparece transversalmente en todas las instancias de intervención en violencia institucional son las prenociones y prejuicios sobre las víctimas. Así, las víctimas de la violencia institucional serán siempre reos, y por ende tratados como sujetos sospechosos que buscan “sacarle” algo a los efectores de justicia.

Esta prenoción de la instrumentalidad de la denuncia, además de entorpecer los procesos de investigación, perpetúa la inexistencia de una estructura de asistencia, acompañamiento, protección, asesoramiento o investigación como con otras víctimas, las “víctimas buenas”.

Así, la ausencia de dispositivos institucionales profundiza los problemas que veníamos señalando (múltiples citaciones a prestar declaración, traslados bajo la custodia de mismas fuerzas imputadas, etc..) y aumenta en nivel de desamparo en el que se encuentran las víctimas. No hay contención, protección ni asistencia a la víctima y los testigos. Este podría bien ser uno de los principales puntos para acabar de comprender por qué el 98% de las causas acaban archivadas o con sobreseimiento.

### III. Connivencia del Servicio Penitenciario Bonaerense con la tortura

Hemos advertido en la investigación desarrollada comportamientos corporativos por parte del Servicio Penitenciario. Esta circunstancia queda evidenciada en la designación de los mismos abogados para llevar adelante sus defensas y la escasa intervención cautelar del área de asuntos internos respecto de los funcionarios imputados, que propician la proliferación de encubrimientos y complicidades en la investigación de casos de tortura y malos tratos. Esto ha sido observado también en las entrevistas con los funcionarios judiciales que dan cuenta de que los internos refieren intimidaciones al momento de concurrir al lugar de los hechos y que cotidianamente encuentran estorbos, entorpecimiento y falta de colaboración.

### IV. No existe un diagnóstico integral completo sobre la problemática

21

Si bien en el primer punto se ha observado la recolección de datos realizada por el RVI, se debe hacer notar que el diagnóstico sobre la problemática se encuentra lejos de estar concluido.

a) La calidad de los informes elaborados debe ser profundizada, ya que es muy poco probable que se registren la totalidad de casos cursados en la justicia por violencia institucional.

b) Las estadísticas se presentan en informes conclusos y no otorgan bases de datos abiertas.

c) No se ponen en diálogo otros registros e informes producidos por otros organismos de la región.

d) No abarca la posibilidad de utilizar otros mecanismos y medios de registro, que lleven a una aproximación a los casos no denunciados.

e) Al ser exclusivamente cuantitativos, los informes no brindan análisis e interpretaciones sobre las cifras presentadas.

# RECOMENDACIONES

## Implementación plena de la ley 14.687

A pesar de la aprobación de normativas y la realización de controles señalados en el inicio, dichas medidas no se enmarcan en una política general que condene las prácticas de violencia institucional, ni se orientan a su erradicación. Presentan, más bien, medidas aisladas en el tiempo, sin continuidad e incumplidas.

Desde la Procuración de la Provincia sólo podemos señalar la Resolución 1390, donde se indica que la instrucción de las causas en esta temática debe ser realizada por la fiscalía y no delegada a la policía. Resolución cuyo fracaso fue asumido por la misma Procuración en 2011, cuando publicó la Resolución 361/11, donde sostuvo que *“en numerosos casos no se ha dado un cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la Resolución N1390/01 PG”*. Y que ha entorpecido investigaciones muy delicadas, como la de Omar Cigarán, un joven de 17 años asesinado en 2013 a manos de un policía bonaerense.

Asimismo, resulta fundamental señalar la falta de implementación de la ley 14687. A 5 años de su aprobación no se han creado las fiscalías especializadas en violencia institucional, y solamente existe un Registro de la Violencia Institucional.

## Diseño de estrategias y programas

El Estado debe reconocer la violencia institucional en todas sus manifestaciones como una problemática estructural que atenta contra la vida, la libertad y la dignidad de todas las personas. Debe asumirse que la tortura es una realidad y que cuenta con un absoluto margen de impunidad, reproduciendo dinámicas de producción permanentes en las cárceles de la provincia de Buenos Aires.

El Ministerio Público debe cumplir su misión de delimitar las responsabilidades y penas que correspondan para acabar con la impunidad con la que hoy cuentan los perpetradores de estos actos. En vista de que las acciones aisladas han presentado un rotundo fracaso, prácticamente con la inexistencia de condenas en la provincia, resulta evidente la necesidad de que asuma los compromisos políticos necesarios y elabore programas y estrategias tendientes a revertir esta tendencia.

Las planificaciones deben elaborarse en base a líneas de acción específicas, con resultados medibles (cuantitativa o cualitativamente; con datos que permitan hacer lecturas y evaluaciones) y plazos de ejecución claros sobre los cuales rindan cuentas. Dichos programas, a su vez, deben ser elaborados en conjunto con las organizaciones y organismos comprometidos en la lucha contra la violencia institucional.

## Creación de Fiscalías Especializadas

La aplicación de la ley de creación de fiscalías especializadas resulta fundamental. No basta con la existencia de ayudantías para la investigación de delitos acaecidos en unidades carcelarias, tanto en términos de competencia como de jerarquía. La fiscalía en cuestión debe contar con suficiente autonomía para la realización de sus labores, y su funcionamiento debe estar enmarcado en una estrategia general.

Resulta fundamental destacar la necesidad de establecer criterios de idoneidad para el concurso de los cargos de todo el equipo de trabajo. A su vez, debe garantizarse a los integrantes de la fiscalía las instancias de capacitación para la actualización y el perfeccionamiento de sus labores.

Finalmente, se debe destacar que resulta fundamental que las actividades de la fiscalía se encuentren a disposición de los mecanismos de rendición de cuentas.

## Garantizar el desarrollo de investigaciones comprometidas y responsables

En este documento se han identificado distintas acciones e inacciones que imposibilitan el correcto desarrollo de una investigación. Es urgente corregir estas prácticas y por eso se destaca que:

- Las investigaciones no pueden seguir estando en manos de las fuerzas de seguridad.
- Las pericias deben ser realizadas por investigadores independientes de las fuerzas de seguridad. En tanto las posibilidades de la Asesoría Pericial son hoy limitadas, una vez más se debe insistir en la necesidad de la creación de la policía judicial.
- Las declaraciones y todas las medidas de prueba deben ser tomadas de manera urgente.
- La caratulación de los hechos debe corresponderse con los hechos denunciados. La justicia no puede seguir negando la existencia de la tortura.

## Avances en el procesamiento de los responsables

Es necesario que se delimiten todas las responsabilidades que correspondan en casos de violencia institucional, haciendo hincapié en los altos rangos de las fuerzas de seguridad y las responsabilidades políticas, incluso.

## Protección de víctimas y testigos

Se deben elaborar herramientas y programas para la protección de víctimas y testigos de casos de violencia institucional. No hay forma de



que una investigación pueda llevarse adelante de manera efectiva, si denunciantes y testigos no cuentan con las garantías mínimas de que su integridad física no será vulnerada.

Esta situación se advierte con más gravedad en las cárceles de la provincia. Se hace notar que en 2015, el Ministerio Público aprobó mediante resolución 271/15 la publicación de una guía de actuación para la investigación de este tipo de delitos. Allí sólo se ofrece la declaración bajo reserva de identidad, así como la mencionada reubicación en otro establecimiento penitenciario de la provincia, o bien en el ámbito federal.

Se aprecia que dichas medidas resultan insuficientes e incluso dañinas para las personas detenidas, en tanto implican, la mayoría de las veces, un profundo desarraigo para ellas. Víctimas y testigos deben contar con verdaderas medidas de resguardo.

Las víctimas también necesitan contar con una asistencia legal adecuada que las acompañe a lo largo del proceso.

A su vez, en vista de que las víctimas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad que se ven agravadas por los hechos sufridos, resulta necesario que se les brinde formas de asistencia que las contemplen y contengan. Las víctimas deben contar con asistencia y contención psicológica.

### Jerarquizar rol de la defensa

Los defensores oficiales cuentan con la responsabilidad de velar por la integridad de las personas defendidas, y proteger así sus derechos. Sin embargo, el accionar de este órgano en la materia no se encuentra debidamente reconocido ni es parte de una estrategia de intervención. En virtud de llevar adelante una transformación de esta realidad, se deben establecer las responsabilidades y posibilidades de este órgano judicial con la temática. En este sentido, resulta necesario habilitar la posibilidad de que los integrantes de la defensa actúen como querellantes, en el marco de sus funciones, en los expedientes por casos de violencia institucional.

Debe también considerarse que este órgano cuenta con amplias posibilidades para llevar adelante un adecuado registro y documentación de los casos que toman conocimiento, sean o no denunciados.

### Medidas complementarias a la pena

Se debe hacer hincapié en que la reparación puede trascender el desarrollo del proceso judicial y de la pena correspondiente. En este sentido, el dictado de medidas de protección que garanticen la integridad de la persona luego del juicio puede combinarse con la apertura de nuevos procesos de investigación que indaguen en otras responsabilidades. Pero también deben señalarse otras medidas tales como el señalamiento del lugar donde los hechos acaecieron, medidas administrativas que apunten a la inclusión o sostenimiento de las familias de las víctimas, etc.



# A MODO DE CONCLUSIÓN

## ¿POR QUÉ HABLAR DE FISCALÍAS ESPECIALIZADAS?

Por **Sofía Caravelos\***

Desde el CIAJ no creemos que solo a través de la creación de Fiscalías Especializadas en Violencia Institucional quede zanjada la impunidad de la que siguen gozando los uniformados en nuestra provincia. Tampoco que se garantice solo con eso, una suerte de control -judicial- sobre la violencia, arbitrariedad, poder de las fuerzas de seguridad en la provincia de Buenos Aires, y en particular, en relación a las fuerzas que tienen a su cargo la custodia de personas privadas de libertad.

Sería ingenuo pensar que solo con eso, con la creación de Fiscalías especializadas en Violencia Institucional, cambiarían las cosas. Se trata entonces de una suerte de “excusa” que nos permite focalizar la mirada sobre un emergente, que sin dudas define claramente el rol que juega el Poder Judicial frente o con las fuerzas de seguridad.

El Poder Judicial -dentro del cual englobamos al Ministerio Público y a los Jueces-, lejos de pensarse como un “contrapeso” o un ámbito institucional que puede modificar a través de investigaciones penales y el reproche de una condena, prácticas violentas y arbitrarias de las fuerzas de seguridad; se muestra indiferente, ineficaz y perezoso, generando un mensaje de desinterés sobre los hechos de violencia institucional, a través del cual se garantiza impunidad.

Así como en la etiqueta de los vinos se recomienda el maridaje para degustar con distintos platos, podríamos leer en la etiqueta de los uniformes de la bonaerense que “marida” muy bien con el poder judicial, especialmente con fiscalías que los necesitan para todo y que hacen números a través de los bollos masticados que le trae la policía.

Las etiquetas de los vinos no advierten sobre las contra-indicaciones, pero nosotros podríamos establecerlas para esta pareja ideal: para garantizar el funcionamiento de este buen matrimonio conformado entre la seguridad y la justicia, se recomienda no forzar el rol de monitoreo de una de las partes por sobre otra, en especial de la justicia hacia la seguridad. El divorcio, deberíamos advertir, no está regulado aún en estos temas y la separación de bienes puede ser muy cara.

Hace más de 20 años que la Provincia de Buenos Aires estableció un sistema procesal penal acusatorio, una discusión a la que la Justicia Federal recién está llegando. Este sistema establece que la investigación de las causas ya no va a estar más en cabeza de los jueces de instrucción, sino que pasarán a estar en cabeza de los/las fiscales **que van a dirigir y ejecutar la misma.**

Se reemplazó entonces, lo que era conocido como el viejo Código Procesal Penal "Jofré" (de 1917), que delegaba en un juez el proceso de investigación o recolección de elementos probatorios (instancia sumaria) y, al mismo tiempo, era este mismo sujeto el que producía la sentencia. Este esquema procesal, sumado a las leyes orgánicas de la policía bonaerense, y el rol que asumieran durante la pasada dictadura militar, generaron durante más de 70 años, que sea la policía de la provincia la que llevara adelante las investigaciones penales. La gestión de la persecución penal en la provincia estuvo todo ese tiempo en manos de la policía.

En el año 1997, el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, genera una intervención civil en la bonaerense, tras un derrotero de hechos, que pusieron a la policía de la provincia en el centro de la escena, entre ellos el crimen del periodista José Luis Cabezas. Ese mismo año se dictan las leyes de Seguridad Pública (12.154) y de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (12.155). Con este escenario, se sanciona en 1998 el nuevo Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires, que insta un proceso penal acusatorio, que pretendía sacarle además, poder a la policía.

Esa reforma, trajo aparejada una enorme modificación de la estructura judicial. Se crearon cientos de puestos para organizar las Fiscalías (que en proporción pasaban a duplicar o triplicar la cantidad de Juzgados de Garantías de primera instancia), dado que en el nuevo modelo procesal acusatorio, quien estaba a cargo de la investigación era el Ministerio Público, y los jueces quedaban en un ámbito y rol secundario durante la pesquisa, para luego pasar a otra etapa del proceso, que sería principalmente oral y los magistrados intervinientes, distintos a los de la etapa anterior.

No solo se crearon Fiscalías, sino además Cuerpos de Instructores Judiciales en el ámbito del Ministerio Público, que se capacitaron para hacerse cargo de las investigaciones de los delitos en la provincia.

Pero los recursos, o la expansión de la capacidad y poder del Ministerio Público, no alcanzaron o no dio, para no solo nombrar fiscales e instructores, sino para organizar cuerpos especializados que resolvieran la estructura de investigación en una causa penal (morgues dependientes del Ministerio Público, cuerpos médicos forenses, científicos de distintas disciplinas, etc.).

Todo ese arsenal, indispensable para la producción de la investigación tal como se establece en el marco de un proceso penal, quedó en parte en cabeza del Poder Judicial (Asesorías periciales) y fundamentalmente siguió en manos de las fuerzas de seguridad; de la bonaerense.

De hecho, cuando se reclama mayor profesionalización de las fuerzas, en parte, el reclamo, se inclina a formar más recursos humanos

profesionales, e invertir en tecnología, para acrecentar la capacidad de estos auxiliares de la Justicia, a fin de dar respuesta cada vez más especializadas a las diferentes formas que asume el delito, que crece y se complejiza.

Y este es solo un aspecto de este maridaje, pues si bien los recursos humanos se ampliaron dentro del Poder Judicial y del Ministerio público, nunca pudo alcanzar los niveles de distribución territorial que le permitió y permite a la policía, seguir siendo el engranaje inicial y el que garantiza la cadena de producción de la investigación, para los /las fiscales de la provincias, que supuestamente llevan adelante la política criminal.

Esta distribución territorial, permite el primer contacto con el conflicto (manteniendo una mirada ingenua sobre el rol de la policía en los conflictos mismos). Pero supongamos que la policía es ajena a esos conflictos; por la distribución de comisarías, divisiones, etc., y su propia actividad preventiva (policiamiento), las fuerzas de seguridad garantizan ese primer eslabón de acercamiento entre la "justicia" y la población.

La provincia de Buenos Aires, tiene un récord en la judicialización de los conflictos; o visto de otro modo, un récord en materia de seguridad. Para poner un ejemplo, se iniciaron solo en el año 2019, **928.450 causas**. Es decir, 928.450 denuncias de la comisión de hechos que se percibieron como delitos.

Para dar un enfoque más específico aún, tomemos de ejemplo las causas de violencia familiar y de género. De acuerdo a lo que informa la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el **97 % de las causas de violencia familiar que en muchos casos constituyen delitos**, ingresan por las dependencias policiales, a través de las Comisarías de la Mujer y la Familia y también por las Comisarías Operativas.

No hay una estadística similar en el ámbito del Ministerio Público, sobre las modalidades de inicio de las causas en general, pero la experiencia indicaría que el porcentaje sería similar a los números que mostramos de causas de violencia de género. Es decir que se inician por denuncias de particulares en sede policial, o por la actividad de prevención de la policía, o por actividad de seguridad (en casos de flagrancia) de la policía. Todo lo demás, constituye un porcentaje irrelevante.

A las causas que se iniciaron solo en el 2019, hay que sumarle las de los años anteriores, teniendo en cuenta que el promedio de una investigación penal -solo en la etapa de investigación y antes de que pase a la etapa de Juicio- es de más de un año. Es decir, que el Ministerio Público, con su dotación de fiscalías y personal a cargo, tiene en sus manos **más de un millón de procesos penales**.

Solo un porcentaje de esas denuncias, avanzan plenamente: se estima que cerca del 70 % de las denuncias y causas iniciadas cada año se archivan o se rechazan.

En conclusión, la inmensa mayoría de las causas penales son iniciadas a través de la Policía y el número de casos es tan inmenso, que vuelven a la Policía para que sea la Policía la que desarrolle la investigación.

Esto tiene muchas consecuencias importantes a destacar. La primera es que la lectura inicial de los hechos de la mayoría de los conflictos sociales es realizada por la fuerza policial, con todo lo que significa dicha potestad. Y es además quien traduce en términos jurídicos los conflictos, a través de las Carátulas de las carátulas que se inician así con una calificación temprana de los hechos, que luego es utilizada por la fiscalía sin el mínimo cuestionamiento.

Pero sigamos. El maridaje del Ministerio Público Fiscal con las fuerzas policiales no solo se establece por la dependencia a las fuerzas para tomar conocimiento de los hechos y el encuadre que la investigación ha de tomar. Todo el curso de la labor de investigación depende de la policía:

- La concreción de todas las medidas de investigación, que incluyen desde la toma de una declaración testimonial hasta el análisis de teléfonos y ADN.
- La realización de las notificaciones que se hagan previo a realizarse todas y cada una de medidas de prueba y para disponer medidas de seguridad ya que en el ámbito penal las notificaciones no están a cargo de la Oficina de Notificaciones de la Corte, sino de las fuerzas de seguridad.
- La ejecución de las medidas que requieren la fuerza pública (allanamientos, requisas, detenciones).

No parecería que fuera fácil, en el marco de una causa de violencia institucional, que se ponga en vilo **semejante coordinación/dependencia**.

Actualmente en el Ministerio Público funcionan distintos tipos de fiscalías tematizadas: de estupefacientes; de grooming y prostitución infantil; de violencia familiar y de género; de abigeato; de autores ignorados, etc. Las temáticas varían según la definición de los/las Fiscal/les departamentales.

Las Fiscalías especializadas en Violencia Institucional no pueden compararse a ninguna de esas otras fiscalías tematizadas, justamente por las razones antes mencionadas.

Ninguna de estas, **pone en crisis el sistema mismo de funcionamiento de la justicia**.

---

\*Abogada penalista. Docente. Presidenta del CIAJ.

# BIBLIOGRAFIA

- Agamben, G. (2005). "¿Qué es un campo?", Revista Sibila N° 1. Enero de 1995.
- CIPPEC, (2011). ¿Qué criterios están en juego a la hora de aplicar la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires? Documento de Trabajo N.º 74, Buenos Aires.
- Elena, S., Salem, T. e Inés Castresana (2011) ¿Qué criterios están en juego a la hora de aplicar la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires?, CIPPEC.
- INECIP. (2012). El estado de la prisión preventiva en la Argentina. Buenos Aires: Servicop.
- Kostenwein, E. (2015): Redactando riesgos. El uso de la prisión preventiva en los expedientes dentro de la provincia de Buenos Aires. Revista Colombiana de Sociología, Vol. 37, N.0 2 J UL.-DIC. 2014
- Litvachky, P. y Demián Zayat (2005) El debate en torno a la prisión preventiva y la impunidad, en CELS (2005). Derechos humanos en Argentina Informe 2005.
- Rafecas, D. E. (2016). El crimen de tortura: en el estado autoritario y en el estado de derecho: incluye además, apremios ilegales y vejaciones, detenciones ilegales, desaparición forzada de personas. Didot.

## Documentos de referencia

Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes

<https://www.ohchr.org/documents/publications/training8rev1sp.pdf>

Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias

[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf)

Guía de Investigación de Casos de Severidades, Vejaciones, Apremios Ilegales y Torturas ocurridos en ámbitos de encierro

<https://www.mpba.gov.ar/files/documents/271-15.pdf>

## Créditos

### Edición:

Laureano Barrera, Martín Massa, Carolina Salvador.

### Diseño:

Vanina Moreno

### Coordinación de Investigación:

Matías Manuele

### Equipo de Investigación:

Sofía Caravelos, Joaquín Plantamura, Matías Manuele, Inés Jaureguiberry, Sofía Sessin Lettieri

Primera edición: agosto de 2020



La Plata, Prov. Buenos Aires. Argentina  
[www.ciaj.com.ar](http://www.ciaj.com.ar)

✉ [colectivodeinvest@gmail.com](mailto:colectivodeinvest@gmail.com)

📌 @ciaj.argentina



Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Colectivo de Investigación Jurídica (CIAJ) y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea



Ciaj Colectivo de Investigación y Acción Jurídica