

**Ponencia para el Eje 4 del
III Foro Latinoamericano de Trabajo Social
Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de La Plata**

**Las detenciones por averiguación de identidad en la provincia de Buenos Aires.
La aplicación de la Resolución Ministerial 2279/12**

Autor: Aníbal Hnatiuk

Correo electrónico: anibalhnatiuk@hotmail.com

**Palabras claves:
policía – detenciones - selectividad**

Introducción

Las detenciones por averiguación de identidad (DAI) en la provincia de Buenos Aires han sido históricamente un mecanismo discrecional utilizado por la policía para privar de libertad a las personas sin orden judicial. Aquí se abordará¹ específicamente el cumplimiento de la Resolución 2279/12 del por entonces Ministerio de Justicia y Seguridad (posteriormente dividido en los ministerios de Justicia y el de Seguridad). La mentada resolución es el instrumento normativo que más específica y detalladamente ha reglado las detenciones por averiguación de identidad en la provincia de Buenos Aires, cuya constitucionalidad ha sido ampliamente discutida a lo largo de nuestra jurisprudencia nacional y provincial. La importancia de las detenciones por averiguación de identidad está dada por ser la primera causal por la cual se priva a las personas de su libertad en nuestra provincia, tal como lo muestran algunas estadísticas, llegando en algunos casos a triplicar las cantidades de detenciones producidas por delitos o contravenciones². Y la particularidad de este instituto jurídico (que por lo tanto es regido por normas jurídicas), es

¹ Esta ponencia es un avance de la tesis para la Maestría de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata que está en proceso de elaboración. El director de esta tesis es Marcelo Sain y el codirector es Pablo Giurleo.

² TAPIA, Juan Francisco, *Detención en averiguación de identidad. El disfraz de la ilegalidad policial. Orígenes históricos, perspectiva comparada y operatividad concreta de un dispositivo configurador de un sistema penal paralelo*, mimeo, Mar del Plata, 2010, pp. 5 y 6. GÓMEZ URSO, Juan Facundo, *La selectividad policial: el poder punitivo subterráneo en la Provincia de Buenos Aires, un estudio empírico del modelo operativo de las agencias ejecutivas en relación a la privación administrativa de la libertad ambulatoria*, Fabián J. Di Plácido Editor, Buenos Aires, 2012.

que al privarse de libertad a una persona por esta causa de aparente necesidad de identificación, se le está cercenando su libertad ambulatoria a una persona, pero no por lo que ésta haya hecho, sino por otras razones, que según gran cantidad de fuentes bibliográficas que serán analizadas, se debe a que esas personas portan un estereotipo particular³. Y este aspecto de las personas víctimas de estas privaciones de libertad no son otras que las de portar el aspecto de ser personas jóvenes y pobres, habitantes de los barrios marginales de las poblaciones urbanas. La aplicación discriminatoria de esta figura, señalada por diversos autores como racista y clasista, representa un retroceso al derecho penal de autor, en desmedro del avance que significó para nuestra civilización y nuestro derecho penal, el establecimiento de la idea del derecho penal de acto.⁴ Es decir, se priva de libertad a una persona en razón de la aparente necesidad de su identificación, con prescindencia de lo que esa persona haya hecho (por ejemplo, haber cometido un delito o contravención). Es decir, pierden su libertad ambulatoria por razones que no tiene que ver con lo que ver con una acción concreta que hayan realizado.

La citada resolución ministerial establece un protocolo para proceder en estos casos, que contiene claras limitaciones a las facultades que hasta entonces tenía la policía provincial para proceder a la detención de una persona por esta causal. A partir de la entrada en vigencia de esta normativa, en noviembre de 2012, las posibilidades de uso discrecional, discriminatorio e ilegal de este instituto deberían haberse reducido, y la cantidad de detenciones que se producen por esta razón habrían disminuido considerablemente. Sin embargo, las estadísticas que elaboran la policía y la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad⁵, muestran gran disparidad en, al menos, la cantidad de detenciones, difiriendo las cifras en cada dependencia policial, por ejemplo una comisaría o un destacamento barrial, en cada jefatura Distrital, que en general responden a la división política por municipios que tiene la provincia, o cada una de las Jefatura

³ Cfr: SAIN, Marcelo Fabián, *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", Buenos Aires, 2004, p. 50. Cfr. ZAFFARONI, E.R., ALAGIA A., SLOKAR, A. (2002), *Derecho Penal, parte general*, ed. Ediar, 2da ed, Buenos Aires, 2002, Pag 9. SOZZO, Máximo, "¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del delito e institución policial", en CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES y CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO, *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*, CELS / CED, Buenos Aires, 2000. GÓMEZ URSO, Juan Facundo, *La selectividad policial: el poder punitivo subterráneo en la Provincia de Buenos Aires, un estudio empírico del modelo operativo de las agencias ejecutivas en relación a la privación administrativa de la libertad ambulatoria*, Fabián J. Di Plácido Editor, Buenos Aires, 2012.

⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Culpabilidad por la Vulnerabilidad. *Revista anthropos: Huellas del conocimiento*, 2004, no 204, p. 136-151.

⁵ La Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires es el organismo que tiene a su cargo las investigaciones, y en su caso, las sanciones, de las faltas administrativas cometidas por el personal policial bonaerense. Sus sanciones pueden llegar hasta el apartamiento de la fuerza. Su funcionamiento está regulado por el decreto 3.326/04.

Departamentales que abarcan vastos territorios, siendo cuarenta y una en la actualidad. Estas diferencias cuantitativas son las que me han hecho interesar por investigar cuáles son las razones de esa notoria disparidad.

La detención por averiguación de identidad llevada a cabo por la policía constituye una coacción administrativa directa mediante la cual un funcionario –policía- priva de libertad a una persona sin orden judicial. De acuerdo con Juan Facundo Gómez Urso⁶, la justificación para dicha “coacción directa” o “coacción administrativa” debe ser “únicamente” dispuesta a “prevenir una acción inminente (peligro)” o a “interrumpir un daño en curso o en proceso (lesión actual)”. En ese sentido, “su esencia se compadece con los criterios jurídicos-penales que explican la legítima defensa y el estado de necesidad”, lo que, en todos los casos, requiere de un “estricto control jurisdiccional” para que no fuera solamente “útil para justificar prácticas ilegítimas” por parte del poder administrativo y, específicamente, por parte de la policía. Según este autor toda privación de libertad por parte de la policía constituye una detención aunque se justifique para averiguar su identidad, sea breve en el tiempo y/o no implique el traslado de la persona a la dependencia policial.⁷

Cuando la privación de libertad se efectiviza en función de una orden judicial se trata de una privación “legítima” de la libertad. Por su parte, en la mayoría de los códigos procesales penales y de las normas orgánicas de las policías de la Argentina, existen otros dos supuestos que autorizan legalmente la detención sin orden judicial. Por un lado, la privación de libertad “por averiguación de identidad” y, por otro lado, la privación de libertad “de oficio” como consecuencia de la “flagrante comisión de delitos o contravenciones” –si así lo establecen las bases normativas de la jurisdicción- o por “situaciones de urgencia”.

En el ámbito provincial, el “agujero negro” en la base normativa en materia de detención de personas se encuentra en la Ley 13.482 Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en la que se establece la facultad policial de detención para averiguación de identidad. Allí se autoriza al personal policial a “limitar” la libertad de una persona, entre otras razones, “cuando sea necesario conocer su identidad, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen, y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita”.

⁶ GÓMEZ URSO, Juan Facundo, *Manual de actuación para la policía judicial, de investigaciones, de seguridad, fuerzas municipales e instructores judiciales*, Fabián Di Plácido Editores, Buenos Aires, 2013, p. 138.

⁷ *ibid*

En efecto, los tipos tradicionales de policiamiento⁸ estuvieron generalmente orientados al ejercicio de formas de control social extra-institucional no encaminadas principalmente a la seguridad preventiva, sino, más bien, a la inspección y disciplinamiento de todo tipo de conductas no delictivas -generalmente inscritas en conceptos amorfos de salubridad y moralidad social- considerada por la propia policía, el grueso de los actores gubernamentales y una parte significativa de la sociedad como lesivas de una cierta noción autoimpuesta de orden público⁹. Vale decir, la policía, antes que prevenir delitos, se proyectó como una instancia de resguardo institucional de una concepción de orden público no delimitado al sistema penal y contravencional normativizado, sino, más bien, determinado por los criterios de “criminalidad”, “decencia pública” y/o “seguridad” definidos y formulados por la propia institución y generalmente expresados en resoluciones y normas administrativas adoptadas autónomamente por la institución policial. El uso discrecional de las facultades policiales para detener personas sin autorización judicial constituyó un instrumento fundamental para materializar tales modalidades de control social ilegal, configurando un verdadero sistema penal subterráneo.¹⁰

La policía constituye el principal dispositivo de este sistema penal subterráneo y la facultad policial de detención de personas por averiguación de identidad configura, en ese marco, una forma manifiesta de institucionalización y convalidación del poder represivo soterrado que tiene como principal objetivo la gobernabilidad y disciplinamiento de los sectores sociales populares altamente marginalizados¹¹ y, por ende, vulnerables a la intervención ilegal del Estado, esto es, los “underclass”, los que sobran¹².

El foco de intervención policial es preciso y las modalidades de la misma también son precisas, lo que convierte a la policía en un “aparato” estatal de fuerte impronta

⁸ SAIN, Marcelo Fabián. *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Ediciones, 2008.

⁹ Sain, Marcelo Fabián. Proyecto de ley de la provincia de Buenos Aires sobre “Facultades policiales para la detención de personas”, D/3.649/14-15.

¹⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Derecho penal. Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 24.

¹¹ SAIN, Marcelo Fabián; KNOOP, Joachim. *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Prometeo Libros, 2010.

¹² Sain, Marcelo Fabián. Proyecto de ley de la provincia de Buenos Aires sobre “Facultades policiales para la detención de personas”, D/3.649/14-15.

clasista y específicamente subordinado a la necesidad de gobernabilidad de los conflictos en la sociedad.¹³

Objetivos de la investigación:

El objetivo general de la investigación que esta ponencia pretende sintetizar, es analizar las razones por las cuales la Resolución 2279/12 no es cumplida con regularidad en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Los objetivos particulares serán analizar las grandes disparidades en la aplicación de la norma citada y los discursos de los actores que justifican este accionar. Buscaré analizar en el discurso de los policías entrevistados si existieren relaciones entre policía, poder político local y poder judicial. Asimismo intentaré obtener y analizar todo otro tipo de datos estadísticos relevantes que puedan obtenerse sobre la documentación aportada por las comisarías y unificada por la Auditoría de Asuntos Internos.

La hipótesis que desarrollaré es que las detenciones por averiguación de identidad en la provincia de Buenos Aires tienen en la Resolución Ministerial 2279/12 es una importante regulación que restringe los amplísimos márgenes de arbitrariedad con la que se ha manejado históricamente la policía bonaerense para las detenciones de personas sin orden judicial. Sin embargo, la aplicación de esta nueva normativa ha sido de aplicación dispar en toda la provincia, encontrándose grandes diferencias al respecto del respeto de las garantías constitucionales a las que alude la citada resolución. Las razones de esta disparidad están dadas por las órdenes de diferente contenido emanadas de las jefaturas distritales de las policías, en acuerdo con las jefaturas políticas territoriales y/o municipales, así como con diferentes estratos del sistema judicial de cada una de esos distritos. Asimismo, la resistencia a los cambios progresivos por parte de los más altos mandos ha sido una constante en la policía bonaerense, por lo que es esta otra de las razones del incumplimiento de la nueva normativa. Esto ocasiona que diversas dependencias policiales de toda la provincia han aplicado diferentes criterios políticos con respecto a los servicios de seguridad preventiva que desarrolla la institución policial. En algunos casos esas detenciones se dan en abierta contradicción a la legislación, a la resolución de marras y en clara violación a los derechos humanos.

¹³ SAIN, Marcelo Fabián, *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", Buenos Aires, 2004, p. 50. Cfr. ZAFFARONI, E.R., ALAGIA A., SLOKAR, A. (2002), *Derecho Penal*, parte general, ed. Ediar, 2da ed, Buenos Aires, 2002, Pag 9.

Bibliografía

GÓMEZ URSO, Juan Facundo, La selectividad policial: el poder punitivo subterráneo en la Provincia de Buenos Aires, un estudio empírico del modelo operativo de las agencias ejecutivas en relación a la privación administrativa de la libertad ambulatoria, Fabián J. Di Plácido Editor, Buenos Aires, 2012.

GÓMEZ URSO, Juan Facundo, Manual de actuación para la policía judicial, de investigaciones, de seguridad, fuerzas municipales e instructores judiciales, Fabián Di Plácido Editores, Buenos Aires, 2013.

GÓMEZ URSO, Juan Facundo, Resolución declarando nulidad absoluta del procedimiento policial por incumplimiento de la manda del art. 15 inc. "c" de la ley 13.482, Tribunal Oral en lo Penal N° 1, Departamento Judicial de Mar del Plata, Mar del Plata, 18 de junio de 2013.

SAIN, Marcelo Fabián, Política, policía y delito. La red bonaerense, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", Buenos Aires, 2004.

SAIN, Marcelo Fabián. El Leviatán azul: policía y política en la Argentina. Siglo XXI Ediciones, 2008.

SAIN, Marcelo Fabián; KNOOP, Joachim. La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo. Prometeo Libros, 2010.

SOZZO, Máximo, "¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del delito e institución policial", en CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES y CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO, Detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires, CELS / CED, Buenos Aires, 2000.

TAPIA, Juan Francisco, Detención en averiguación de identidad. El disfraz de la ilegalidad policial. Orígenes históricos, perspectiva comparada y operatividad concreta de un dispositivo configurador de un sistema penal paralelo, Mimeo, Mar del Plata, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Derecho penal. Parte General, Ediar, Buenos Aires, 2000.