



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



RECOMENDACIÓN CNPT 08/20

RESOLUCIÓN CNPT 19/20

BUENOS AIRES, 3 de agosto de 2020.-

**Recomendaciones del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura
respecto del Régimen Disciplinario Policial de la Provincia de Chaco**

A raíz de los hechos ocurridos el pasado 31 de mayo en la localidad de Fontana, Provincia de Chaco, cuando miembros de una familia Qom habrían sido víctimas de hechos de violencia institucional y torturas, las posteriores derivaciones en la investigación judicial y la manifestación pública de los responsables jerárquicos de la institución respecto de la imposibilidad de separar a los agentes involucrados¹; en el marco de las facultades que posee este Comité de elaborar estándares y criterios de actuación sobre regímenes disciplinarios (cfr. art. 7.f.V Ley 26.827), se emiten las siguientes recomendaciones a los fines de garantizar la operatividad de las disposiciones en materia de prevención de la tortura en relación al funcionamiento del régimen disciplinario de la Policía de la Provincia de Chaco.²

Preliminarmente, debe decirse que a partir de la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al ámbito interno (DIDH), de conformidad con el artículo 75.22 de la Constitución Nacional, ocurrieron avances normativos que obligan a revisar las disposiciones relativas al régimen disciplinario.

Esta incorporación del DIDH implicó, entre otros aspectos, una mayor y más integral protección de las víctimas de tortura, la incorporación de estándares de debida diligencia en materia de la investigación por estos hechos, y la adopción de medidas concretas sobre el personal de las fuerzas de seguridad sospechado de

¹Télam, "[Detuvieron a 4 policías imputados por allanamiento ilegal y ataque a una familia gom](#)", 10 de junio de 2020; Página 12, "[Ataque a los gom en el Chaco: una renuncia para defender la impunidad](#)", 14 de julio de 2020.

² El Comité destaca la valiosa colaboración prestada por el Comité Provincial de Prevención de la Tortura del Chaco y por la Secretaría de Derechos Humanos y Géneros de la provincia, en especial en la recopilación y análisis de la normativa provincial.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



participar en su comisión, aspectos que alcanzan a la determinación de responsabilidades en sede administrativa.

En este sentido, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas (CAT) establece la obligación de los Estados de tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que se encuentre bajo su jurisdicción, de velar porque las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial de estos delitos, de someter a enjuiciamiento a los presuntos autores y de aplicar penas que consideren la gravedad de los hechos.³

A su vez, la propia Ley 26.827, a través de la cual se crea el Comité, incorporó una serie de directrices y principios elaborados en el ámbito internacional (con carácter de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, cfr. art. 2), que de este modo logran expresa recepción en el ámbito interno, constituyéndose también en parámetros de interpretación y aplicación de la normativa interna. Entre ellos se encuentran aquellos vinculados a los derechos de las víctimas, a los deberes de los agentes encargados de hacer cumplir la ley y a la observancia de una investigación diligente y eficaz⁴. En relación con estos últimos, los “Principios

³ Artículos 2, 4.2, 7, 12 de la CAT.

⁴ Artículo 56: “A los fines del cumplimiento de las misiones del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, se considerarán los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados; los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2000); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la Colocación en Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional (1986); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990); Principios de las



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” establecen de modo expreso que, entre los objetivos de la investigación, se encuentra el castigo (mediante sanciones disciplinarias) de las personas cuya responsabilidad se haya determinado en la investigación.⁵

En el año 2003, en el marco de un procedimiento de solución amistosa abierto en sede internacional a raíz de la detención ilegal, malos tratos y muertes bajo custodia de Juan Ángel Greco, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió su Informe N° 91/03⁶, en el cual la Argentina y en particular la Provincia de Chaco asumió el compromiso de *“asegurar el acceso de los familiares de la víctima a las investigaciones judiciales y administrativas (...) Y a continuar impulsando medidas legislativas y administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos”*. También se debe tener presente que en el caso “LNP”, donde la víctima es una adolescente Qom, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU) recordó al Estado argentino y al de la provincia que debía *“(...) garantizar que el caso no se vuelva a repetir, reconociendo los avances del gobierno del Chaco en ese sentido (...) que el Estado tiene la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, en particular, asegurando el acceso de las víctimas de agresiones, a los tribunales en condiciones de igualdad...”⁷* .

Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad (AGNU - Res. 46/91); los Principios de las Naciones Unidas para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la atención de la Salud Mental, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975); los Diez principios básicos de las normas para la atención de la Salud Mental (OMS); la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992); los Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) y las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.”

⁵ Adoptados por la Asamblea General en su resolución 55/89 Anexo, de 4 de diciembre de 2000. Principio 1.c.

⁶ CIDH, caso “Juan Ángel GRECO vs. Argentina”, petición 11.804 Solución Amistosa, 22 de octubre de 2003.

⁷ Comité de Derechos Humanos (ONU), “Caso LNP c/ Estado Argentino”, Comunicación 1610/07, 18 de julio de 2011.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Cabe destacar también, que el control de convencionalidad -conforme reiterada jurisprudencia de la Corte IDH- corresponde a todos los órganos del Estado⁸, incluyendo a todos los órganos de la administración pública.

En el marco de estos procesos, que han comprometido la responsabilidad internacional del Estado, es que deben inscribirse las acciones adoptadas a raíz de los hechos ocurridos en Fontana el pasado 31 de mayo.

En suma, conforme nuestro bloque de constitucionalidad federal, las obligaciones de investigar y separar a los agentes de las fuerzas de seguridad implicados en violaciones a los derechos humanos forman parte del objetivo de evitar la reiteración de tales hechos, como así también de la necesidad de proteger a las víctimas y eliminar posibles obstáculos que entorpezcan las investigaciones y el consecuente esclarecimiento de los hechos. Por lo tanto, entendemos fundamental que la provincia dé cumplimiento con dichas obligaciones, del siguiente modo.

1) Interpretación de la normativa vigente de acuerdo con los principios del DIDH

Preliminarmente, se evidencia que el régimen normativo disciplinario de la policía de la provincia posee una gran dispersión normativa. La legislación y reglamentación de la actividad policial es frondosa y se encuentra diseminada por todo el plexo normativo. Esta falta de claridad genera problemas en su interpretación y aplicación, aspecto que debe subsanarse, especialmente cuando su aplicación es condición para el cumplimiento de obligaciones internacionales.

A modo de ejemplo, el Decreto 463 del año 1958 (Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, “RRDP”) continúa siendo aplicado, a pesar de haberse dictado en 2013 el Decreto 706 (que aprueba el Reglamento Disciplinario y de Procedimiento Administrativo de la Policía de la Provincia del Chaco)⁹. Aún con estos déficits, dicho régimen -interpretado de acuerdo con las obligaciones internacionales de mayor raigambre- es compatible con la adopción de las medidas disciplinarias pertinentes de los agentes involucrados en los hechos de Fontana. Como norma marco, se identifica la Ley 178-J (antes ley 1134).

⁸ A modo de ejemplo, ver Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-22/16*, 26 de febrero de 2016, párr. 31.

⁹ Así surge de lectura de los sumarios disciplinarios a los que el Comité tuvo acceso.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



De acuerdo con la información a la que tuvo acceso el Comité, luego de la excarcelación de cuatro agentes involucrados en los hechos de Fontana, la decisión 1494/20 de la Jefatura de Policía dispuso su reintegro al servicio efectivo, amparándose en la normativa provincial. No obstante, la resolución 1495/20 (Jef. Pol) del mismo 11 de julio dejó sin efecto la decisión previa y dispuso mantener en situación de revista "PASIVA" (cfr. art. 117 inc. d Ley 178-J) a estos agentes, sujeto a las resultas de la resolución del sumario administrativo y/o eventualmente de la causa judicial. Esta sería la situación de revista de los agentes en la actualidad.

Según las declaraciones del ex Jefe de Policía, la decisión -luego revocada- de proceder a la reincorporación obedecía al cumplimiento de una obligación legal, dada la supuesta imposibilidad de mantener tal suspensión sin que existe una orden de detención. Esta interpretación, además de colisionar con exigencias de mayor jerarquía derivadas del DIDH, y en particular de la prohibición y sanción de actos de tortura, tampoco es consistente con la normativa provincial vigente. Por el contrario, una interpretación de la normativa local acorde con los principios del DIDH señalados *ab initio*, arroja el resultado contrario. Ello, porque -a pesar de la fuerte dispersión y superposición normativa-, se puede concluir que la aplicación del instituto excarcelatorio en nada varía la ubicación institucional de los afectados. El inciso d) del mencionado artículo 117 de la Ley 178-J es tajante en establecer que la situación de pasiva alcanza el personal superior y subalterno que se encuentre *bajo proceso* o privado de su libertad en sumario judicial, mientras dure esta situación.¹⁰

¹⁰ El artículo 117 establece que: *Revistará en situación de pasiva: a) El personal superior y subalterno, con licencia por enfermedad no motivada por acto del servicio, desde el momento que exceda de seis (6) meses, hasta completar dos (2) años como máximo; b) El personal superior con licencia por asuntos personales desde el momento que exceda de seis (6) meses hasta completar dos (2) años como máximo; c) El personal que habiendo agotado la situación prevista en el inciso d), del artículo 112, debiera prolongar su adscripción hasta un máximo de dos (2) años, al cabo de los cuales deberá reintegrarse al servicio efectivo o pasar a retiro; d) **El personal superior y subalterno bajo proceso o privado de su libertad en sumario judicial, mientras dure esta situación** (El resaltado no es del original); e) El personal superior y subalterno que se encuentre bajo prisión preventiva sin excarcelación, mientras se mantenga esta situación; y f) El personal superior y subalterno, bajo condena condicional, que no lleve aparejada la inhabilitación.* Por su parte, el art. 58 establece que: *La suspensión real de funciones, como situación de hecho creada con motivo de la detención preventiva de personal policial, en sumario en que se investiga su*



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



Es decir, la detención o la existencia de una privación de la libertad es uno (más no el único) supuesto en el cual la normativa habilita la suspensión. La existencia de un proceso abierto, como es el caso de los agentes involucrados en los hechos de Fontana, también lo es.

2) Necesidad de adecuar el régimen disciplinario actual a las obligaciones en materia de prevención de tortura

Es necesario iniciar un espacio de revisión y actualización de la legislación disciplinaria que -al menos- contemple los aspectos que aquí se detallan, a fin de adecuarla a los estándares internacionales en materia de prevención de la tortura. Es así que, independientemente de la necesidad de efectuar una interpretación armónica de las disposiciones locales con las exigencias federales, se identifican -al menos- cuatro ejes respecto de los cuales es necesario una revisión y actualización del régimen disciplinario de la fuerza policial chaqueña, para alinearlos con las obligaciones internacionales en materia de prevención y sanción de la tortura: a) readecuación de la regulación sobre suspensión preventiva y mecanismos disciplinarios; b) acceso de las víctimas a las actuaciones administrativas; c) actualización de faltas vinculadas al respeto a los derechos humanos; d) independencia entre actuaciones administrativas y judiciales.

2.a) Regulación de mecanismos operativos e inmediatos sobre la suspensión preventiva

La separación preventiva de funciones del personal de la fuerza implicado en hechos de tortura es una exigencia internacional, independiente de la existencia de una orden de detención en sede judicial, la regulación debe operativizar claramente esta obligación y no dejarla librada a discrecionalidad del instructor o sumariante.

El país tiene la obligación de investigar con la debida diligencia posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, calificados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como una “vulneración grave” de los derechos humanos protegidos por el *corpus juris* interamericano. El Máximo

posible responsabilidad por hechos ocurridos con motivo del servicio, no dará lugar a su registro como antecedente disciplinario del causante, hasta que se dicte en su contra “auto de procesamiento” por la autoridad judicial competente.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Tribunal regional sostuvo que *“la repetición de tales hechos depende, en buena medida, de que se evite su impunidad y se satisfaga las expectativas de las víctimas y la sociedad en su conjunto de acceder al conocimiento de la verdad de lo sucedido”* siendo que *“la obligación de investigar constituye un medio para alcanzar esos fines, y su incumplimiento acarrea la responsabilidad internacional del Estado”*.¹¹

En esta línea, como producto de su evaluación sobre la Argentina, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas (SPT) instó al Estado a que *“vele por que, en caso de tortura y malos tratos, los presuntos responsables sean inmediatamente suspendidos de sus funciones mientras dure la investigación y sean destituidos si son declarados culpables”* y que elimine los obstáculos a la denuncia y posterior averiguación de los hechos.¹²

A su vez, en sus últimas observaciones finales sobre el país, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT), incluyó dentro de sus principales motivos de preocupación la calidad, eficacia y celeridad de la investigación de denuncias de tortura y malos tratos, de patrones de violencia y arbitrariedad en el marco de detenciones policiales y de muerte bajo custodia estatal, como así también la adopción de *medidas preventivas* en el marco de la investigación, y la preocupación que le generaba la impunidad respecto de la discriminación y malos tratos en los allanamientos violentos por parte de las fuerzas de seguridad¹³. Como consecuencia, instó al Estado a adoptar medidas necesarias para proteger a las víctimas, garantizar la suspensión de funciones “de forma inmediata y durante toda la investigación” de “los presuntos autores de tortura y malos tratos”, en particular si existiese riesgo de reincidir, tomar represalias contra la presunta víctima u obstaculizar la investigación. También enfatizó la necesidad de la pronta adopción de medidas disciplinarias y penales sobre agentes responsables de proferir amenazas o tomar represalias contra las víctimas y los testigos de actos de tortura. En referencia a ello, manifestó expresamente que el Estado debía velar porque se investiguen todos los casos de detenciones arbitrarias, violencia y

¹¹ Corte IDH, “Caso Bueno Alves vs. Argentina”, sentencia del 11 de mayo de 2007.

¹² Cfr. SPT, *Informe sobre la visita a Argentina*, Doc. ONU CAT/OP/ARG/ 1, párr. 86 y 110.

¹³ Cfr. CAT, *Observaciones Finales sobre el 5º y 6º informe conjunto periódico de Argentina*, Doc. ONU CAT/C/ARG/5-6, párr. 13, 14 a, 21, 22 a, 29, 30 y 35.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



malos tratos a personas por motivos de discriminación a fin de *castigar* y *suspender* a los agentes implicados en los mismos.¹⁴

El Comité entiende que el apartamiento de las funciones del personal de las fuerzas involucrado en presuntos hechos de tortura es un aspecto de la protección y reparación debida a las víctimas, como así también de la obligación de garantizar el esclarecimiento de los hechos, que alcanza tanto al procedimiento judicial como al disciplinario.

En la misma línea, el *“Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”* (Protocolo de Estambul) producido por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH- 2004), indica expresamente que los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y eficacia; y que las presuntas víctimas, testigos, quienes realicen la investigación y sus familias, *“serán protegidos de actos o amenazas de violencia o de cualquier otra forma de intimidación”* debiendo apartarse a las personas presuntamente implicadas en torturas o malos tratos de *“todos los puestos que entrañen un control o poder directo o indirecto sobre los querellantes, los testigos y sus familias, así como sobre quienes practiquen las investigaciones”*.¹⁵

Las disposiciones provinciales analizadas arrojan interrogantes sobre cómo y cuándo se debe cumplir con la obligación de proceder a la separación preventiva del personal. El art. 58 de la Ley 178-J supedita el antecedente disciplinario a la existencia de un *“auto de procesamiento”*¹⁶. Por su parte, los artículos 144 y 145

¹⁴ CAT, *Observaciones Finales sobre el 5º y 6º informe conjunto periódico de Argentina*, Doc. ONU CAT/C/ARG/5-6, párr. 30 f, g y h; 36 b. Asimismo, en la misma oportunidad, instó al Estado a velar por *“el cumplimiento del protocolo de investigación fiscal en casos de tortura y las Reglas Mínimas de Actuación para la Investigación de Lesiones y Homicidios Cometidos por Miembros de las Fuerzas de Seguridad”*, párr. 30 a y b.

¹⁵ OACDH, *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)*, Doc. ONU HR/P/PT/8/Rev.1, párr. 79, 80 y 95.

¹⁶ El art. 58 dispone que *“la suspensión real de funciones como situación de hecho creada con motivo de la detención preventiva de personal policial, en sumario en que se investiga su posible responsabilidad por hechos ocurridos con motivo del servicio no dará lugar a su registro como antecedente disciplinario del causante hasta que se dicte en su contra ‘auto de procesamiento’ por la autoridad judicial competente.”* La referencia al *“auto de procesamiento”* resulta problemática.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



del Dto. 463/58 (Reglamento) hacen referencia a la suspensión preventiva equiparándolo a la “suspensión de empleo”.¹⁷

Luego, dentro del propio Reglamento¹⁸, encontramos soluciones contrapuestas para el supuesto en que exista una causa penal en trámite: por un lado se supedita la decisión sobre la permanencia en el servicio hasta tanto se expida el juez de la causa (art. 269), y por otro se dispone que *“de dictarse prisión preventiva, seguida de excarcelación, el proceso por actos del servicio o fuera de él, si del sumario administrativo no surgiera motivo para ello, no se dictará*

Éstas se repiten a lo largo de la ley. El Dto. 463/58 también hace referencia a esta categoría. En la provincia comenzó a regir a partir del año 2004 un Código Procesal Penal de tipo acusatorio en donde no se incluye la denominación “procesado” como status jurídico. En la actualidad, esta categoría sólo podría corresponderse con delitos investigados por la justicia federal, y ello solamente hasta tanto se produzca la efectiva implementación del Código Penal Federal de tipo adversarial en la provincia, que también elimina el status jurídico referido. Esta inconsistencia puede dar lugar a lagunas o interpretaciones ambiguas que frustren los objetivos de separar a quienes han participado en hechos de extraordinaria gravedad, de allí que esta categoría deba ser revisada.

¹⁷ El artículo 144 dispone: *La “suspensión de funciones”, como situación de hecho creada con motivo de la detención preventiva de un empleado policial en sumario criminal, en que se investiga su posible responsabilidad por actos ocurridos con motivo del servicio, no dará lugar a la privación de haber por el tiempo de su duración, hasta el momento que se dicte “autos de procesamiento” (prisión preventiva), en su contra. Sin embargo, en estos casos, la suspensión de funciones tendrá para el inculcado las demás consecuencias previstas para el caso de “suspensión de empleo”. Por su parte, el artículo 145 establece “La “suspensión de funciones”, dictada como medida preventiva en actuaciones administrativas, por hechos de excepcional gravedad o sumarios por hechos no ocurridos como consecuencia del servicio, traerá como consecuencia la suspensión del derecho a percepción de haberes, teniendo los mismos efectos que la “suspensión de empleo”, y si el caso tuviere como sanción definitiva, la destitución del imputado, caso contrario, se computarán los días de suspensión como ocurridos por sanción de suspensión de empleo, no pudiendo exceder de treinta días. Vencido este término, el inculcado tendrá derecho a percibir los haberes que le corresponda por su grado y podrá ser utilizado en servicios internos de la dependencia en que revista u otra al que fuera trasladado, para mejor proveer hasta tanto resuelva definitivamente la causa. En caso de sobreseimiento definitivo en la causa administrativa del inculcado, se le abonará los haberes por el tiempo que estuvo suspendido”.*

¹⁸ Ello, sin perjuicio de que algunas de las disposiciones del Reglamento podrían considerarse derogadas por la sanción del Régimen del Personal Policial (de fecha posterior), cfr. art. 159 de la Ley 178-J: *“La presente ley deja derogada todas las disposiciones anteriores que se opusieren a las normas que la integran, en particular, el decreto-ley 892/58, salvo la excepción prevista en el artículo 150 de esta ley.”*



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



suspensión preventiva del culpado y se dispondrá que continúe la prestación de servicios policiales comunes” (art. 272).

A su vez, el art. 147 del mismo cuerpo normativo, sin hacer referencia a la existencia de una causa penal en trámite, establece que la suspensión preventiva no podría ser impuesta si no se dieran las siguientes circunstancias: a) *Que a juicio del Instructor de las actuaciones, esté debidamente comprobada la existencia del delito o una falta gravísima o concurso de faltas graves y establecida suficientemente la identidad del responsable; o, b) Que por naturaleza del hecho o situación especial en que se inicia el procedimiento, sea razonable considerar necesario esta medida, para evitar inconvenientes al servicio o la disciplina policial, o trascendencia perjudicial al prestigio de la Institución.* En este sentido, se advierte que sería facultativo del sumariante la suspensión, lo que también admite un amplio grado de discrecionalidad acerca de la interpretación de los hechos que se estén investigando.

Es decir que, por un lado, existen dudas sobre el curso de acción a adoptar en los casos donde hubiere habido una orden de detención y, por otro lado, existiría discrecionalidad del instructor para decidir proceder a la separación preventiva. Esta situación debería ser sorteada con mecanismos disciplinarios que contemplen de manera clara y tajante la separación de funciones del personal policial cuando se investiguen hechos de tortura o “vulneraciones graves” de los derechos humanos, en línea con los estándares internacionales en la materia.

2.b) Participación de las víctimas en las actuaciones administrativas

Dentro del abanico de derechos de las víctimas que consagra el DIDH, se encuentra el acceso a la justicia.¹⁹ Este derecho debería alcanzar no solo al expediente judicial, sino también a las actuaciones administrativas -ej. sumarios disciplinarios- originadas en la comisión de hechos de tortura y malos tratos por agentes estatales.

En contexto de patrones generalizados y sistemáticos de violaciones a los derechos humanos, la Corte IDH ha remarcado la importancia de las actuaciones

¹⁹ Consagrado por ejemplo en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



disciplinarias para controlar la actuación de los funcionarios públicos, en el marco del acceso a la justicia debido a las víctimas.²⁰

En este sentido, la *“Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”*, incorporadas por los arts. 2 y 56 de la Ley 26.827, establecen que: se *“facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información; b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente.”*²¹

La Ley 26.827 (creación CNPT), recibió expresamente este principio surgido en el ámbito internacional, que: ***“Las autoridades competentes deberán garantizar a las víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o a sus familiares el acceso a los expedientes judiciales o administrativos en los que se investigue la situación denunciada”***²²(el resaltado nos pertenece).

²⁰ Corte IDH, Caso *“González y otras vs. México”*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, párr. 373.

²¹ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, punto 6.

²² Artículo 44 de la Ley 26.827. A su vez, el Decreto Reglamentario estableció que se debe contar *“con un asesoramiento jurídico propio para las presuntas víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o sus familiares. Los abogados que lo integren deberán asesorar y acompañar a las presuntas víctimas y/o sus familiares y también tendrán libre acceso a los expedientes judiciales o administrativos en los que se investiguen hechos de tortura o malos tratos. Dichos profesionales deberán procurar que las autoridades competentes informen a la presunta víctima de tortura o malos tratos y/o sus familiares sobre el progreso de la investigación judicial o administrativa. También procurarán que las presuntas víctimas y/o sus familiares sean notificados de las audiencias que se realicen con motivo de la investigación del caso y de la detención del presunto autor. Asimismo, se les brindará la información necesaria para que puedan ponerse en contacto con otros servicios de asistencia jurídica o de protección a víctimas.”*. Decreto 465/2014, Reglamentación de la Ley 26.827 sobre Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. B.O. 9 de abril de 2014, art. 44.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Es fundamental entonces que la normativa local fije las condiciones de ejercicio de este derecho por parte de las víctimas y sus familiares, para intervenir tanto en el proceso judicial como en las actuaciones administrativas en que se investiguen violaciones a derechos humanos.

En el caso de la provincia de Chaco, esta obligación adquiere especial relevancia en virtud del compromiso asumido por la Argentina, y en particular por la provincia, en el acuerdo de solución amistosa del caso “Greco”. Allí se estableció expresamente la obligación de *“asegurar el acceso de los familiares de la víctima a las investigaciones judiciales y administrativas (...) Y a continuar impulsando medidas legislativas y administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos”*.²³

De esta manera, debe preverse que las víctimas de los hechos ocurridos en Fontana el pasado 31 de mayo puedan tener acceso e intervención en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas (incluidos los sumarios disciplinarios) que se sustancian en la actualidad. A su vez, las formas de ejercer estas facultades deben contemplarse en las normas que rigen los procedimientos disciplinarios en la provincia. Una revisión de este régimen debe incorporar expresamente estos principios.

2.c) Actualización de faltas vinculadas al respeto de los derechos humanos

Es necesario una profunda revisión y actualización del régimen de faltas en línea con el paradigma actual de respeto a los derechos humanos, incorporando aspectos vinculados a la prevención de la tortura y la actuación de la fuerza policial en su entorno comunitario.

Sin desmedro de aquellas disposiciones que apunten a fortalecer el carácter jerárquico del cuerpo, la participación en operativos y la inserción territorial de las fuerzas policiales (y la interacción con la comunidad que esto conlleva), obliga a incorporar al régimen disciplinario normas vinculadas con la sanción de hechos condenados en el ámbito internacional, como la tortura y tratos inhumanos o degradantes, y la promoción de un trato digno hacia las personas con quienes las

²³ CIDH, caso “Juan Ángel GRECO vs. Argentina”, petición 11.804 Solución Amistosa, 22 de octubre de 2003.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



fuerzas interactúan, en especial si se trata de personas en situación de vulnerabilidad y/o bajo su custodia.

Hace ya años que en el ámbito de la ONU se adoptó el “*Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”, el cual incorpora una perspectiva de respeto a los derechos humanos en la actuación de las fuerzas²⁴, que además de tener recepción expresa en el artículo 56 de la Ley 26.827, ha sido incorporado a diversos cuerpos legislativos. De allí que esta perspectiva debe permear todo el funcionamiento interno policial, incluyendo el régimen disciplinario, con una especificidad que refleje el tratamiento especial otorgado en el ámbito internacional a ciertas conductas.

A su vez, en regulaciones actuales de diversas fuerzas de seguridad de país se contemplan prohibiciones generales y/o la tipificación como faltas de graves (calificadas con las sanciones más duras) de hechos tales como la agresión a particulares, la imposición de tratos que afecten la dignidad humana y/o violen los derechos humanos, el acoso y/o la discriminación por motivos de raza, género, ideología o religión o por la condición étnica, económica, social, política o condición personal de cualquier tipo (tanto como una falta autónoma o como un agravante de la misma).²⁵ A modo de ejemplo, en la ley del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires se incluye una disposición específica que establece que “*Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir,*

²⁴ OACNUDH, “*Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”, Resolución AG ONU 34/169, de 17 de diciembre de 1979. El artículo 2 del “Código” establece que “*En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.*” En el Comentario se explicita que “a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares.”

²⁵ Por ej. arts. 31 inc. 8, 247 inc. 15 del Régimen Profesional del Personal Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (Decreto 836/2008), y arts. 2, 5, 55 de la Ley del Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Ley 13.982 y modificatorias).



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²⁶

Los Decretos 463/58 y 706/13 contienen en su articulado faltas por las cuales se procede a la evaluación de la conducta profesional de los y las agentes de la fuerza. Como se explicita en el art. 49 del Dto. 463, el Reglamento tiene como principal objetivo “*afirmar y mantener la disciplina y el principio de autoridad, en su forma más rígida*”, lo que se identifica como *la base de la organización policial*, obviando toda referencia a faltas que puedan lesionar derechos fundamentales.

La inclusión de disposiciones de esta naturaleza, junto con su difusión y capacitación, además de incorporar una necesaria especificidad a conductas que se encuentran universalmente condenadas, generan un efecto disuasivo en el personal de las fuerzas que coadyuva al cumplimiento de los objetivos del régimen disciplinario.

2.d) Independencia entre las actuaciones administrativas y judiciales

La prevención de actos de tortura conlleva la obligación de realizar un accionar diligente en el esclarecimiento, en todos los ámbitos institucionales, de tales actos. Ello no se limita a la realización de una investigación en sede judicial.

²⁶ Art 5 de la Ley 13.982. A su vez, el art. 2 refiere: *En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Comentario: a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares. b) En los comentarios de los distintos países sobre esta disposición deben indicarse las disposiciones regionales o nacionales que determinen y protejan esos derechos.*



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



Es deseable que las actuaciones administrativas incorporen elementos de una investigación judicial, pero no pueden quedar supeditadas exclusivamente a la suerte de ésta. En especial cuando los hechos investigados hayan ocurrido en el marco de la prestación del servicio, la investigación administrativa debe avanzar independientemente de la causa judicial, ya que de allí se podrán obtener conclusiones sobre el incumplimiento de deberes del servicio y sobre los condicionantes institucionales, independientemente de la existencia de una infracción a un injusto penal. Como ejemplo, si se acredita la participación de un agente en un allanamiento a un domicilio particular sin orden de juez competente, tal conducta debe ser pasible de encuadrar en una falta disciplinaria de grave sanción. Más aún, cuando de tales hechos resultan además vulneraciones graves a los derechos y lesiones a las personas que las propias fuerzas deben proteger, como ocurre en el caso de Fontana.

La sanción en un sumario administrativo debe ser adoptada en plazos breves, ya que la mera constatación de estos hechos – sin necesidad de esperar la valoración judicial- y la participación del personal pueden resultar suficiente para emitir una decisión en el marco del sumario administrativo. La obligación de proceder a una “pronta” investigación alcanza también las actuaciones disciplinarias.²⁷ Esta prontitud, entendemos en nada empaña la obligación de adoptar medidas preventivas (como la separación) en forma inmediata hasta tanto se concluya dicho sumario.

Implícitamente, podría interpretarse que dicho principio estaría consagrado en la Ley 178-J en cuanto establece la forma de graduación de las faltas.²⁸ Por su parte, la ley marco N° 25.164 de Regulación de Empleo Público Provincial (LMREPM) establece que *“La substanciación de los sumarios por hechos que puedan configurar delitos y la imposición de las sanciones pertinentes en el orden*

²⁷ Art. 12 CAT.

²⁸ El artículo 47 reza: *“Toda sanción disciplinaria debe ser impuesta en relación a la naturaleza y gravedad de la falta cometida y a las circunstancias de lugar, tiempo, medio empleo y modo de ejecución, como así también del número y calidad de personas afectadas y/o presentes en la ocasión. Para la graduación de las sanciones, se analizará también la personalidad y antecedentes del responsable; y en particular, su conducta habitual, educación e inteligencia y los destinos en que prestó servicios.”*



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



*administrativo, son independientes de la causa criminal...*²⁹. Se trata de una norma para toda la administración pública provincial.

En el Dto. 463/58, interpretado de acuerdo con el Decreto 706/2013³⁰, se contempla que *“Desde el punto de vista disciplinario, la conducta del personal se juzgará, exclusivamente, de acuerdo con estas disposiciones y con independencia de otras autoridades, en aspecto que a ellas competan. Sin embargo, no podrá contestarse en lo administrativo, la existencia de hechos o la culpabilidad, tenidos por aprobados, en juicio criminal.”*³¹ Esta disposición se complementa con el art. 268 en cuanto establece que la *“resolución condenatoria, en lo administrativo, puede dictarse en cualquier estado de la causa judicial paralela, sin esperarse la resolución del magistrado interviniente, cuando se hubieren reunidos elementos de juicio suficientes para considerar probada la falta administrativa, en forma indubitable pero evitando que pueda recaer doble sanción sobre un mismo hecho. Sin embargo, para mejor proveer debe aguardarse un tiempo prudencial, no menor de sesenta días, desde la elevación del sumario administrativo.”*³² Pero luego se relativiza el principio, al contemplar que *“Cuando el hecho reputado criminoso, tuviere su origen en el servicio, se postergará toda decisión sobre la permanencia en el empleo, hasta tanto se expida el Juez de la causa.”*³³

Entendemos que el juego de estas disposiciones podría prestarse a interpretaciones ambiguas, ya que el principio general pareciera relativizarse hasta tornarse ilusorio cuando el hecho investigados se origine en actos de servicio. La mayoría de los actos que constituyen violaciones a los derechos humanos

²⁹ Ley N° 25.164, art. 34.

³⁰ El art. 85 establece que el objeto de la investigación sumarial es *“a. Comprobar la existencia de un hecho que constituyere falta administrativa pasible de sanción como grave o muy grave. b. reunir la prueba de todas las circunstancias que pudieren influir en su calificación legal. c. Solicitar e incorporar los dictámenes jurídicos y/o técnicos pertinentes d. Determinar la responsabilidad administrativa, del o los agentes intervinientes en el hecho principal o sus accesorios e. Dar las pautas determinantes de las responsabilidades, civil y penal, que pudieren surgir de la investigación.”* (art. 85). A su vez, el art. 125 establece que *“No se podrá sobreseer ni dictar el cierre de la causa la falta de mérito, cuando el hecho que motivó la instrucción del sumario administrativo haya dado origen al sumario judicial y en esa jurisdicción, el Juez competente aún no se hubiere expedido con declaración de archivo, sobreseimiento o absolución”.*

³¹ Decreto 463/58, art. 47.

³² Decreto 463/58, art. 268.

³³ Decreto 463/58, art. 269.



COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



proviene de actos en el servicio, ya que la participación oficial (actuando en tal carácter) es un requisito para su configuración³⁴. Respecto de este tipo de actos es cuando resulta más necesario proceder a una investigación administrativa diligente en paralelo a la causa judicial, tanto para adoptar decisiones sobre el personal implicado, como para adoptar medidas institucionales al interior de la fuerza que eviten la reiteración de tales hechos.

En este sentido, el régimen disciplinario debe plasmar expresamente, sin hacer distinción por el tipo de actos, y sin ambigüedades, la independencia de ambos procedimientos, en tanto responden a objetivos diferentes.

RECOMENDACIONES

En función de lo analizado anteriormente, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) efectúa las siguientes recomendaciones a las autoridades de la Provincia del Chaco:

- I. Mantener la separación preventiva e inmediata de los agentes implicados en los hechos ocurridos en la localidad de Fontana el 31 de mayo del corriente, de modo de garantizar que los efectivos implicados no se encuentren prestando el servicio activo, y se adopten las medidas necesarias para proteger a las víctimas de tales hechos.**
- II. Garantizar el acceso de las víctimas a las actuaciones judiciales y administrativas (incluidas sus sumarios disciplinarios) iniciadas como consecuencia de los hechos ocurridos en Fontana el pasado 31 de mayo.**
- III. Adoptar una resolución, con la mayor celeridad, en los sumarios y actuaciones administrativas en donde se deslinden las responsabilidades funcionales de los agentes involucrados en tales hechos.**
- IV. Adoptar las medidas necesarias -garantizando la participación de todos los actores involucrados en la prevención de la tortura y la**

³⁴ Artículo 1 CAT; 144 ter. y ss. del Código Penal de la Nación.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



protección de los derechos humanos en la provincia- para proceder a una exhaustiva revisión y actualización de la normativa que regula el régimen disciplinario de la policía de la provincia, adecuándola a los estándares nacionales e internacionales en materia de prevención de la tortura, tomando en cuenta los principios aquí reseñados.

- V. A los fines del punto anterior, hacer saber a las autoridades provinciales que podrán requerir el apoyo técnico de este Comité en cuanto lo considere necesario.

Firmado: Irrazábal, Juan Manuel (Presidente); Alconada Alfonsín, Rocío; Armoa, Miguel Alejandro; Conti, Diana; Ignacio, María Josefina; Lavado, Diego; Leguizamón, María Laura; Mugnolo, Francisco; Nioi García, Ricardo; Palmieri, Gustavo Federico.