

¿Qué entendemos por violencia institucional?

Hacia una definición jurídica de la violencia institucional



*Matías Nahuel Busso**

1. Introducción. Sobre la violencia

No existe área de la vida social que no pueda jactarse de su propia modalidad endémica de “violencia”. Se habla de “violencia política” para referirse a atentados o enfrentamientos armados; de “violencia social” para referirse al aumento de la desigualdad, pobreza o exclusión; de “violencia en el deporte” (particularmente, en el fútbol); de “violencia laboral”, de “violencia familiar”, de “violencia de género”, “violencia racial étnica o religiosa” (Garriga Zucal y Noel, 2010) y en lo que a este trabajo respecta, violencia institucional, estatal y policial. Toda violencia es también un gesto discursivo que, como tal, lleva una firma (Segato, 2004), identificar no es más que reconocer un *modus operandi* que es la huella de un estilo conocido (Tiscornia, 2008).

En *Los derechos humanos frente a la violencia institucional*, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (2015) establece que existen distintos tipos de violencia. La física, para referirse a aquella que se emplea contra el cuerpo de las personas produciendo dolor, daño o riesgo de producirlo y cualquier forma de maltrato o agresión que afecte su integridad física; por violencia psicológica entiende aquella que causa daño emocional y disminución de la autoestima, y perturba el pleno desarrollo personal, buscando degradar o controlar las acciones, creencias y decisiones mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación o aislamiento; por violencia

* CEIL-CONICET. Docente de la materia Aspectos Jurídicos de la Violencia Institucional, Facultad de Derecho (UBA). Miembro de la Asociación contra la Violencia Institucional (ACVI). Contacto: mbusso@acvi.org.ar

simbólica entiende la que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores o signos transmite y reproduce dominación, desigualdad o discriminación en las relaciones sociales; por último, entiende por violencia de género la ejercida contra cualquier persona sobre la base de su sexo y/o identidad de género.

Para los filósofos José Ferrater Mora y David Riches debemos limitar el uso del término “violencia” a la física “al empleo de fuerza física directa y vigorosa con la intención de causar daño puede ser personal o puede estar institucionalizada” (Ferrater Mora y Cohan, 1981: 193-194) Esta definición restrictiva tiene en su favor ventajas metodológicas en la medida en que descansa sobre un observable: es sencillo determinar si ha habido agresión física. Entre las notas definitorias de la “violencia”, implica que la misma sea “fuertemente perceptible por los sentidos” (Riches, 1986: 11).

En sus usos habituales o “nativos”, el concepto de “violencia” funciona más como término moral que descriptivo, para condenar prácticas que nos resultan desagradables o intolerables. Walter Benjamin señala que “una causa eficiente se convierte en violencia, [...] sólo cuando incide sobre relaciones morales” (1967: 109). Bajo esta mirada debe ponerse el foco en “la (i)legitimidad” (Riches, 1986). Podría afirmarse que es en la legitimidad de los actos donde hay que buscar los criterios para la definición de un acto “violento”. Sin embargo, la cuestión de “la legitimidad” no es algo estanco e implica una disputa, por ejemplo, aquellas muertes de “gatillo fácil” eran naturalizadas, en los diarios se titulaba como “delincuente abatido”, y fue el activismo de familiares (principalmente madres) lo que puso en jaque ese estatus, rechazando la condición de seres mutables de sus hijos (Pita, 2010).

La complejidad de definir el término *violencia institucional* deriva de que, siguiendo la definición de Max Weber (1967), la característica distintiva del Estado moderno es monopolizar la violencia física legítima. Por lo que con el término violencia institucional, nos referimos a aquel uso de la fuerza que ejercen funcionarios/as públicos de forma ilegítima.

2. Breve historia: del gatillo fácil a la violencia institucional

El 8 de mayo de 1987, en la localidad de Ingeniero Budge, provincia de Buenos Aires, un grupo de suboficiales de la Policía Provincial acribilló a tres jóvenes que estaban tomando una cerveza en la esquina de Guaminí y Figueredo, a tres cuadras del Riachuelo. “La masacre de Ingeniero Budge se constituyó como el primer caso “señero” de violencia policial” (Pita; 2016), si bien no fue el primer crimen de las fuerzas de seguridad en democracia, la ferocidad del ataque detonó la movilización barrial, logrando la condena de los tres policías y corriendo los umbrales de tolerancia a la impunidad (Rodríguez, 2007).

En el marco del juicio, durante sus alegatos, el abogado de las familias, León “Toto” Zimmerman, citando Rodolfo Walsh, que en los años sesenta se refería a la Policía bonaerense como la “secta del gatillo alegre” (Walsh, 1995), dijo “estos, más bien, son la secta del gatillo fácil” (Marinelli, 2017). Esas palabras quedaron en la memoria colectiva y se comenzó a utilizar ese término para denominar los

hechos de violencia policial, abarcando desde “detenciones arbitrarias” hasta “ejecuciones extrajudiciales” (CELS, 1998). Luego, la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) y el Centro de Estudios Legales y Sociales empezaron a contabilizar y sistematizar los casos de abusos policiales con resultados letales mostrando la masividad y sistematicidad de estos casos (Gingold, 1997). En otros países se utilizan denominaciones equivalentes, como *dedo frouxo* en Brasil o *easy trigger* en Estados Unidos., aludiendo a la “liviandad” o “facilidad” con que la policía mata o hiere.

La categoría “gatillo fácil” comenzó abarcando todos los abusos de las fuerzas de seguridad, para luego reservarse a los de letalidad policial (casos en los que efectivos utilizan su arma reglamentaria hiriendo o matando personas). Por otro lado, con el término “violencia institucional” se trató de categorizar la represión ejercida en democracia, no se trata del terrorismo de Estado desplegado por las dictaduras del Cono Sur contra un enemigo ideológico.

La cuestión en aquellos años ochenta era cómo conceptualizar un tipo de prácticas policiales violentas que no eran represión política y que ocurrían en democracia [...] se trataba de dar visibilidad a una violencia policial cotidiana y aceptada socialmente. Una violencia policial que no era principalmente la represión ostensible, la tortura y las ejecuciones perpetradas por grupos parapoliciales, sino un tipo de violencia que formaba parte de formas cotidianas de hostigamiento violento de las policías a determinados grupos: los jóvenes, los pobres, los migrantes, los homosexuales, travestis y trans (Tiscornia, 2017: 27).

Las víctimas de la violencia policial no eran militantes políticos ni activistas sociales, por lo que sus muertes no parecían ser muertes políticas. Sin embargo, la protesta y denuncia de familiares han logrado politizarlas, impugnando el accionar del Estado (Pita, 2010). Con el término “familiares” Pita no hace referencia a todas aquellas personas ligadas por lazos de parentesco con las víctimas, sino a aquellas que a través de la denuncia y la protesta se han convertido en un tipo particular de activista político (2010: 8). Resistiéndose a que algunas muertes sean “normalizadas” (Tiscornia, 2008) o naturalizadas y rechazando la condición de seres matables, expresaron la necesidad de limitación al poder de policía (Pita, 2010: 8).

3. Violencia institucional como categoría política local

María Pita propone pensar a la violencia institucional como categoría política local, es decir, como concepto localizado e histórico, como una categoría de uso extendido, que une el conocimiento popular con el saber experto. Reúne lo experimentado por las víctimas de la violencia policial y carcelaria con la experiencia distante del conocimiento analítico, que intenta impulsar “propósitos científicos, filosóficos o prácticos” (Pita, 2017: 34). Su condición de categoría política significa que fue construida como resultado de la articulación entre la reflexión y la acción de “familiares” con el movimiento de derechos humanos, de organizaciones sociales y políticas, de activistas legos y expertos y de ámbitos

institucionales, tanto por la vía de manifestaciones, protestas y acción colectiva como por la del litigio y el debate.

Por su lado, Natalia Bermúdez y Agustín Villarreal sostienen que la construcción de la violencia institucional, en cuanto categoría nativa, excede las categorías legales, e incluso lo que la misma justicia oficial pretende contener. La violencia institucional abarca la denuncia de cuestiones más complejas y estructurales que el abuso policial en el momento mismo de la muerte, “del suicidio” o de la desaparición. Incluye entramados entre policías y jóvenes, persecuciones y razzias, la crueldad ejercida sobre los cuerpos como excesos, y (in)sensibilidades morales, que no solo se asocian a los mecanismos judiciales sino también al discurso de sectores sociales dominantes en los medios de comunicación (Bermúdez y Villarreal, 2020). Esta denominación no requiere exclusivamente de prácticas ilegales, sino que en la mayor parte están inscriptas en normativas rutinarias, naturalizadas o incluso tenidas por legítimas. Implican formas de proceder y de hacer no necesariamente por fuera de la legalidad. Las detenciones por averiguación de identidad, por edictos policiales y luego por contravenciones y faltas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son prueba de ello: normas jurídicas de baja jerarquía, con amplio margen para el ejercicio de un poder por momentos arbitrario. Esto se liga a la discrecionalidad propia del trabajo policial que deja librada a su criterio la toma de decisiones que pueden derivar en prácticas abusivas. Pita (2017: 36) les llama “baja intensidad represiva” a detenciones arbitrarias o abuso de autoridad, y “alta intensidad represiva” al ejercicio desmadrado de violencia en el marco de razzias, torturas, ejecuciones extrajudiciales e incluso desapariciones forzadas, que pueden implicar encubrimientos o complicidades al interior de la policía, como también la convalidación del poder judicial.

“Violencia institucional” se transformó en una categoría política local debido a su alto valor político y su poder de legitimación (Pita, 2016). En la actualidad, la identificación de un hecho como un caso de violencia institucional implica una serie de reconocimientos sociales, políticos y jurídicos de enorme peso para su visibilización, para la lucha por justicia y por otras “formas de reparación”. Habilita a víctimas y familiares a un modo de interlocución singular con organizaciones sociales e instituciones públicas, a utilizar un lenguaje de interpelación al Estado (y, eventualmente, a los sistemas internacionales de protección), propio de la tradición de los derechos humanos, y el acceso a ciertos recursos reservados para ese tipo particular de víctimas (Perelman y Tufro, 2016).

4. La violencia institucional como una violación a los derechos humanos

Una de las grandes conquistas del colectivo de familiares fue presentar sus casos como violaciones a los derechos humanos, emparentándose con el histórico movimiento que permitió el juzgamiento de los crímenes de la última dictadura militar. Un rol fundamental tuvo también allí el litigio, sobre todo frente a instancias internacionales, del cual el caso Bulacio es el más paradigmático (Tiscornia, 2008). El no juzgamiento de estos casos por parte del Poder Judicial y la ausencia de respuestas del Poder

Ejecutivo motivó el litigio internacional en esta materia, implicando la responsabilidad estatal. Pero a diferencia del terrorismo de Estado, los modos de sistematicidad no se encuentran en la existencia de un plan centralizado, sino en prácticas, rutinas, normas, problemas de diseño institucional y otras condiciones necesarias para su reiteración (Perelman y Tufro, 2016; CELS, 2008).

El Estado argentino al ratificar diversos instrumentos internacionales de derechos humanos asumió frente a la comunidad internacional el compromiso de adoptar, en el ámbito de su jurisdicción, medidas que resulten necesarias para prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.¹ Los Estados desarrollan sus funciones a través de instituciones conformadas por personas, cada una de sus acciones u omisiones es considerado como una acción del Estado y ello significa que estas acciones acarrearán responsabilidad estatal. Es decir que las violaciones a los derechos humanos que consumen agentes estatales en ejercicio de sus funciones pueden comprometer al Estado argentino frente al orden jurídico supranacional, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de esos hechos (cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio vs. Argentina, Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas, del 18 de septiembre de 2003, par. 71).

A diferencia de lo que sucede con los ciudadanos donde la Constitución establece que a cada uno le está permitido todo lo que no le está prohibido,² las normas de derecho público que autorizan injerencias estatales en los derechos fundamentales de los ciudadanos se rigen por el principio de reserva de ley, que exige como requisito de legitimidad que esas injerencias estén reglamentadas en detalle en una ley formal. El Estado ha suscrito tratados que introducen el principio de proporcionalidad como límite a la actuación de las fuerzas de seguridad y, asimismo, ha dictado leyes y decretos que los reglamentan. Para que una injerencia estatal en los derechos fundamentales de los ciudadanos sea legítima, debe estar reglamentada en una ley previa. Una ley de carácter general o de redacción vaga que autorice intervenciones del Estado en perjuicio de derechos fundamentales no es válida. Es por ello que las leyes de policía deben reglamentar de manera acabada la actuación de los funcionarios.

1 Esos compromisos se encuentran instrumentados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (que adquirieron expresa jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, mediante el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (aprobada por Ley N° 24556 y con jerarquía constitucional otorgada por Ley N° 24820); la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (aprobada por Ley N° 26298). Debemos sumarle una serie de guías y principios vinculados con la prevención del uso abusivo de la fuerza por parte de funcionarios estatales: la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (aprobado por la Asamblea de la ONU mediante Resolución N° 40/34); los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (aprobados por Resolución N° 1989/65 del Consejo Económico y Social de la ONU); y el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de las Naciones Unidas.

2 Artículo 19 de la Constitución Nacional: "Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe".

5. Violencia institucional como política pública

La violencia institucional fue transformándose en una “cuestión”, entendiéndose así a una “demanda socialmente problematizada” que obliga al Estado a tomar una posición y a diagramar una política pública para “resolverla” (Oszlak y O’Donnel, 1995). Esto se refleja en una decisión o conjunto de decisiones de una o más organizaciones estatales no necesariamente expresadas en actos formales, simultáneos o sucesivos a lo largo del tiempo, que no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. La violencia institucional fue la categoría escogida por la estatalidad, parte de la academia y hasta la iglesia³ para recepcionar ese tipo de denuncias. Ello frente a otros conceptos que habían surgido al calor de la militancia y activismo, como “gatillo fácil”, represión estatal o violencia estatal. Es, quizá, porque esta forma de abordar la temática, que permite denunciar ciertas prácticas y no impugnar al Estado en su conjunto.

El primer antecedente de intervención estatal en esta problemática fue cuando en el marco de la presentación del Programa Nacional de “Anti-impunidad”, a fines del 2003, fueron convocadas familiares de víctimas de casos gatillo fácil. Entre los/as invitados/as estuvieron presentes los familiares de María Soledad Morales, José Luis Cabezas, Mariano Witis, Miguel Bru, Ezequiel Demonty, Natalia Melmann, Sebastian Bordon, Diego Peralta, Sergio Schiavini, Maximiliano Tasca, Adrián Matassa, Cristian Gómez, Maximiliano Kosteki, Darío Santillán, Alicia More y Víctor “El Frente” Vital, entre otras personas que fueron asesinadas por policías o con la complicidad o el encubrimiento de personas vinculadas al poder político (Rodríguez, 2003). El Programa Nacional de Lucha contra la Impunidad (PONALCI) apuntó a impulsar el esclarecimiento de crímenes no resueltos, con un monitoreo permanente de los casos y la creación de un consejo asesor formado por los familiares. Ese mismo año, en diciembre de 2003, se incorporó mediante la Ley N° 25816, el inciso 9 al artículo 80 del Código Penal, que agrava la pena del homicidio cuando la muerte sea cometida por un miembro de la fuerza de seguridad abusando de su función o cargo.

Esta impronta de control civil sobre las fuerzas de seguridad irá in crescendo con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en el año 2010. En el año 2011 lanzó el documento “Criterios de actuación de las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas”, entre los cuales establecía la prohibición por parte de agentes de portar armas letales en contexto de una manifestación pública. Pero fue en el año 2012 cuando la categoría “violencia institucional” tomó centralidad como tal; un quiebre fue la presentación en mayo de la Campaña contra la Violencia Institucional. Una iniciativa que integraba actores institucionales, como diputados/as, funcionarios/as públicos/as y miembros del poder judicial, referentes de la sociedad civil, de organizaciones sociales, de derechos humanos y fundamentalmente “familiares”. “La Campaña”, fue central al abrir las puertas del Congreso de la Nación y el 28 de noviembre de ese mismo año se sancionó la Ley N° 26811, que estableció el 8 de mayo como el “Día Nacional de Lucha contra la Violencia Institucional” y propuso la inclusión en los calendarios escolares de jornadas alusivas al tema. En esa misma sesión se sancionó la Ley N° 26827

3 La Conferencia Episcopal Argentina en 2015, en relación a la situación de las personas privadas de su libertad sostuvo: “Es necesario prevenir y erradicar toda forma de violencia institucional”.

que creó el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Y ese mismo año el joven Ministerio de Seguridad de la Nación crea el “Programa sobre Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego”, con el objetivo de recabar, sistematizar y analizar información sobre el uso de la fuerza letal.

El 13 de marzo de 2013, mediante la Resolución N° 455/13, la Procuraduría General de la Nación creó la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN). En dicha resolución se establece:

La aplicación por parte de agentes estatales de torturas, como así también la imposición de condiciones inhumanas de detención y el uso abusivo del poder coercitivo estatal, entre otras prácticas ilícitas constitutivas de violencia institucional resultan lesivas para la libertad, la integridad, la dignidad y la vida de las personas.

La Ley N° 27148, nueva carta orgánica del Ministerio Público Fiscal, en su artículo 22 estableció a la PROCUVIN como procuraduría especializada de modo permanente.

En los años posteriores, se crearon reparticiones oficiales que cuentan entre sus funciones las de recibir denuncias, asesorar víctimas o acompañar procesos judiciales sobre casos de violencia institucional en distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional (Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad), del Poder Legislativo (Procuración Penitenciaria de la Nación), y del Ministerio Público Fiscal de la Nación (Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas, DOVIC; Programa de Acceso Comunitario a la Justicia, ATAJO)” (Perelman y Tufro, 2016).

6. Fiscalías especializadas en violencia institucional

Desde la creación de la PROCUVIN la aparición de fiscalías especializadas se observa como una de las posibles respuestas del Estado para atender esta problemática. En la provincia de Buenos Aires, se aprobó en 2014 la Ley 14687 que estableció la creación de 21 Unidades Funcionales de Instrucción y Juicio especializadas en violencia institucional. Esta ley, si bien no define “violencia institucional”, enumera una serie de delitos en los que tienen competencia exclusiva: aquellos en los cuales “se encuentren denunciados o se sospeche la responsabilidad de agentes estatales, personal que cumpla tareas en servicios y efectores de la salud pública, miembros de las fuerzas de seguridad y/o del servicio penitenciario”. Y los delitos previstos incluyen los artículos 79, 80, 83, 85 y 87 del Código Penal (delitos contra la vida); 89, 90 y 91 (lesiones); 106 (abandono de personas); 119, 120 y 124 (delitos contra la integridad sexual); 141, 142, 142 ter, 143, 144, 144 bis, 144 ter, 144 quater, 149 bis, 150 y 151 (delitos contra la libertad, tortura y otros tratos o penas crueles, crueles, inhumanos o degradantes); 248, 249 y 250 (abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público); 270 (prevaricato) y 277 (encubrimiento). La ley dispone la producción de información pública a través de un Registro y la obligación de que el/la procurador/a remita un informe semestral al Poder Legislativo,

el/la defensor/a del pueblo, la Comisión Provincial por la Memoria y los organismos que lo requieran con el detalle de la cantidad de causas iniciadas y el estado de avance de los procesos judiciales.

En la provincia de Mendoza la fiscalía fue creada como parte de la ejecución de un acuerdo de solución amistosa en la CIDH por el caso Walter Yáñez. El 26 de agosto de 2015 el Estado provincial se obligó por la Ley N° 8813 a iniciar “los trámites correspondientes para crear una Unidad Fiscal de Derechos Humanos, encargada de realizar la investigación penal preparatoria de los delitos cometidos por miembros de Fuerza de Seguridad y Penitenciarias”. La Unidad Fiscal de Homicidios y Violencia Institucional para la 1° Circunscripción judicial de la provincia de Mendoza fue creada mediante Resolución N° 392/16 de la Procuración General de Mendoza (CELS, 2020). La definición de competencias diluye la especificidad de la unidad, tratando una serie muy amplia de delitos, a los que luego se les agrega la “violencia institucional” como si fuera un delito especificado en el Código Penal, cuando no existe tal cosa.

El 27 de abril de 2021, mediante la Resolución N° 33-2021 la Fiscalía General del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires crea la Fiscalía Especializada en Violencia Institucional, para intervenir en los delitos establecidos en los artículos 143, 144 bis, ter, quater y quinto. Allí establece:

se entiende por violencia institucional toda práctica, acto y/u omisión llevada a cabo por una persona que ejerce la función pública en un órgano, ente o institución pública, que resulte lesiva para la libertad, la integridad, la dignidad y/o la vida de una o más personas que se encuentren en contextos de restricción de su autonomía y/o libertad.

7. Definición normativa de la violencia institucional

En un intento de esbozar una definición operativa para que la misma tenga “poder instrumental”, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación publicó en 2015 *Los derechos humanos frente a la violencia institucional*. Allí la define como prácticas estructurales de violación de derechos por parte de funcionarios pertenecientes a fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, servicios penitenciarios y efectores de salud en contextos de restricción de autonomía y/o libertad (detención, encierro, custodia, guarda, internación, etc.).

Cuando pensamos en la violencia que ejercen las instituciones nos representamos un amplio conjunto de situaciones que, ejercidas desde instituciones públicas, tienen como consecuencia la vulneración de derechos de las personas. Sin embargo, cuando hablamos de “violencia institucional” damos cuenta de un fenómeno más restringido que abarca desde la detención “por averiguación de antecedentes” hasta las formas extremas de violencia como el asesinato (el llamado “gatillo fácil”) y la tortura física y psicológica (Armida, Cassino y Ciarniello, 2015: 13).

Es decir, nos referimos a situaciones concretas que involucren necesariamente tres componentes: prácticas específicas (detenciones, tortura, muertes etc.), funcionarios públicos (que llevan adelante o prestan aquiescencia) y contextos de restricción de autonomía y libertad (situaciones de detención, de internación, de instrucción, etc.).

Por su parte, al momento de crearse la PROCUVIN la Resolución 455/13

considera que las torturas, las condiciones inhumanas de detención, prácticas atentatorias de la libertad y el uso abusivo o ilícito del poder coercitivo estatal, consumadas por agentes estatales principalmente pertenecientes a las fuerzas de seguridad y penitenciaria, son constitutivas de la violencia institucional. Estas prácticas comúnmente se producen durante la privación de la libertad o durante otras intervenciones de agentes estatales en espacios públicos. [...] La aplicación por parte de agentes estatales de torturas, como así también la imposición de condiciones inhumanas de detención y el uso abusivo del poder coercitivo estatal, entre otras prácticas ilícitas constitutivas de violencia institucional resultan lesivas para la libertad, la integridad, la dignidad y la vida de las personas; al tiempo que conforman prácticas violatorias de los derechos humanos que por su gravedad, extensión y masividad afectan la vigencia plena del Estado democrático de derecho.

Por otro lado, la Ley de Protección Integral a las Mujeres N° 26485, en su artículo 6°, inciso b), define la violencia institucional como

aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agencias pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin, retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil.

En el año 2021 se presentó el proyecto de Ley de Abordaje Integral de la Violencia Institucional en Seguridad y Servicios Penitenciarios, que en su artículo 3° la define como

toda conducta, acción u omisión, ejercida, instigada o consentida por miembros de las fuerzas policiales, de seguridad y servicios penitenciarios que implique cualquier forma de daño económico, físico o psíquico que vulneren derechos humanos de las personas, incluyendo prácticas institucionales.

Si tomamos todas las definiciones, encontramos que existe una definición restrictiva y otra amplia conforme a quiénes son las personas que pueden configurarse como autores. La Ley de Protección

Integral a las Mujeres es la más amplia y establece que puede ser cometida por todo funcionario/as, profesionales o personal de cualquier ente o institución pública, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil. Y como conductas configurativas establecen la de retardar, obstaculizar o impedir el acceso a políticas públicas y los derechos previstos, es decir, un acto discriminatorio de un empleado de un club puede configurar un hecho de violencia institucional.

Por su lado, la Secretaría de Derechos Humanos establece como sujetos activos a funcionarios pertenecientes a fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, servicios penitenciarios y efectores de salud, y establece como conducta cualquier violación de derecho en contextos de restricción de autonomía y/o libertad. La PROCUVIN establece como conductas configurativas la torturas, las condiciones inhumanas de detención, prácticas atentatorias de la libertad y el uso abusivo o ilícito del poder coercitivo estatal, y que puedan ser consumados por agentes estatales pertenecientes a las fuerzas de seguridad y penitenciaria. Y establece como áreas operativas la “Violencia en instituciones de encierro” y la “Violencia Policial”.

8. Conclusiones. ¿Qué entendemos por violencia institucional?

Resulta necesario una definición precisa de cuáles son las prácticas que conforman la violencia institucional, para diagramar políticas públicas y, más específicamente, los delitos que estos implican para poder ser sancionadas. Nos referimos por violencia institucional a aquel uso de la fuerza ilegítima, sin embargo, al igual que el término “violencia”, la legitimidad responde a nuestros umbrales de sensibilidad moral, que van corriendo la frontera entre lo aceptable y lo inaceptable (Garriga Zucal y Noel, 2010: 100). Podemos entender por violencia institucional a aquellas prácticas coactivas o restrictivas de derechos que despliega el Estado a través de sus agentes que resultan ilegítimas a la luz de principios constitucionales o de tratados de derechos humanos. No decimos ilegales, porque sabemos que muchas veces existen protocolos o resoluciones que habilitan ciertas prácticas violatorias de tratados internacionales o principios constitucionales. Con violencia institucional nos referiremos a aquella violencia estatal que es ilegal, ilegítima, abusiva, irracional o desproporcionada.

En cuanto al sujeto activo (es decir, quiénes pueden incurrir en violencia institucional), según las definiciones abordadas puede existir una interpretación amplia o restringida del concepto. Una interpretación amplia incluiría cualquier práctica reprochable de un miembro de una institución (estatal, sindical, empresarial). Podría ir desde un acto discriminatorio a la falta atención médica cuando correspondiera en un centro público o privado, lo que nos da una infinidad de conductas comisivas u omisivas.

La otra alternativa es optar por una definición restringida que se refiere exclusivamente a actos de funcionarios públicos (conf. art. 77 del Código Penal), pero no por cualquier funcionario, sino por aquel que está habilitado a ejercer el uso de la fuerza legítima (fuerzas de seguridad, del servicio penitenciario y efectores de salud en contexto de restricción de la libertad). La Secretaría de Derechos Humanos de la Nación opta por esta última al decir que nos referimos a situaciones concretas que invo-

lucran necesariamente dos componentes: prácticas específicas (detenciones, tratos inhumanos crueles o degradantes hasta ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas), funcionarios públicos que llevan adelante o prestan aquiescencia (fuerzas de seguridad, miembros del servicio penitenciario y efectores de salud en contexto de encierro) (Bombini y Di Iorio, 2020). Conforme a esta definición y siguiendo la división de trabajo establecida por PROCUVIN, existen dos grandes formas o categorías de violencia institucional: la violencia policial y la violencia institucional en instituciones de encierro.

En cuanto a las conductas, pueden restringirse aquellas que configuran delitos: “ilícitos de suma gravedad que implican la transgresión de los límites impuestos al monopolio estatal de la violencia legítima” (Bombini y Di Iorio, 2020). La violencia institucional no es un delito tipificado en el Código Penal, sino que reúne una serie de prácticas que constituyen una serie de delitos. Estas van desde detenciones ilegales o arbitrarias (art. 144, inc. 1 del CPA), irregularidades en la forma de detención (art. 143 CPA), severidades, vejaciones o apremios ilegales (art. 144, inc. 2 y 3 CPA), tortura (art. 144 ter. CPA), ejecuciones extrajudiciales u homicidios calificados (art. 80, inc. 9) hasta desapariciones forzadas (art. 142 ter. CPA) y abuso de autoridad (art. 248 CPA).

En conclusión, nos referimos a violencia institucional como aquellas prácticas violentas ilegales o ilegítimas que cometan funcionarios públicos con capacidad de ejercer el uso de la fuerza (miembros de fuerzas de seguridad, sistema penitenciarios y efectores de salud en contexto de encierro). Con respecto a las prácticas que no constituyen los delitos enumerados en el párrafo anterior, sino prácticas ilegítimas, puede ser que no existan consecuencias penales, aunque sí podrán hacerlo en el ámbito administrativo (con sanciones disciplinarias) e incluso implicar responsabilidad estatal. Béguelin (2012) llamó a esto “solución diferenciada” para aquellos casos en los que un agente actuando en legítima defensa, incumpla protocolos o reglamentos de uso de la fuerza. (Busso, 2021).

Bibliografía

- AA.VV. (2018). *Muertes naturalizadas. Letalidad policial sin control y sin justicia*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- AA.VV. (1998). *La inseguridad policial, violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: EU-DEBA. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29429.pdf>
- Armida, M. J.; Cassino, M. y Ciarniello, L. (marzo de 2015). Los derechos humanos frente a la violencia institucional. *Revista Derechos Humanos*, 4(9). Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005061.pdf>
- Benjamin, W. (1967). Para una crítica de la violencia. En *Ensayos escogidos* [trad. Murena H. A.]. Buenos Aires: Editores del Sur.
- Becker, H. (2009). *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Béguelin, J. (2012.). ¿Puede un funcionario de policía ejercer el derecho de legítima defensa del Código Penal? En P. Ziffer (ed.), *Jurisprudencia de casación penal*, vol. 5. Buenos Aires: Hammurabi.

- Bermúdez, N. V. (2016). De “morir como perros” a “Me pinto solo cuatro uñas”: una mirada antropológica sobre crueldad, moralidad y política en muertes vinculadas a la violencia institucional en Córdoba (Argentina). *Publicar - en Antropología y Ciencias Sociales*, Año XIV (XX), 9-27. Recuperado de <https://publicar.cganropologia.org.ar/index.php/revista/article/view/181/113>
- Bermúdez, N. y Villarreal, A. (2020). Crueldades, insensibilidades y acumulación de violencias. Un análisis antropológico sobre la violencia institucional como categoría nativa. *Revista de la Escuela de Antropología*, (XXVII). Recuperado de <https://revistadeantropologia.unr.edu.ar/index.php/revistadeantropologia/article/view/120>
- Bombini, G. y Di Iorio, J. (2020). *Las formas jurídicas de la violencia institucional. Torturas y otros delitos contra la libertad cometidos por funcionarios públicos*. Buenos Aires: Editores del Sur.
- Busso, M. N. (2021). Aspectos jurídicos de la letalidad policial. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*. Cádiz: Ed. Jurídica Continental.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: CELS, Siglo XXI Editores.
- Corte IDH (2003). Bulacio vs. Argentina, Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003.
- Ferrater Mora, J. y Cohn, P. (1981). *Ética aplicada. Del aborto a la violencia*. Madrid: Alianza.
- Garriga Zucal, J. y Noel, G. (junio de 2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. *Publicar*, VIII(IX), 98-121.
- Garriga Zucal, J. y Maglia, E. (2018). ¿Qué es un policía? Un estudio sobre representaciones del trabajo policial. *Trabajo y Sociedad. Sociología del Trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias*. Núcleo Básico de Revistas científicas Argentina (Caicyt-Conicet). Recuperado de <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/31%20GARRIGA%20JOSE%20y%20MAGLIA%20ELEA%20Policia,%20sacrificio,%20vocation,%20estado%20policial.pdf>
- Gingold, L. (1997). *Memoria, moral y derecho: el caso de Ingeniero Budge (1987-1994)*. México: FLACSO.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Martini, S. (2002). Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como un hecho natural. En S. Gayol y G. Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias*. Buenos Aires: Manantial.
- Misse, M. (2005). Sobre la construcción social del delito en Brasil. Esbozos de una interpretación. En S. Tiscornia, y M. V. Pita (eds.), *Derechos Humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica* (pp. 117-132). Buenos Aires: Antropofagia.
- Pita, M. V. (2010). *Formas de vivir y formas de morir: el activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Del Puerto, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Pita, M. V. (2016). Pensar la violencia institucional: vox populi y categoría política local. *Espacios*, 53, 33-42. UBA. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/article/view/3757/3401>
- Perelman, M. y Tufro, M. (2016). *La violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría central*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Regendorfer, R. (8 de mayo de 2018). Masacre de Budge: la ejecución que disparó el “gatillo fácil”. *Zoom. Política y Sociedad*. Recuperado de revistazoom.com.ar/masacre-de-budge-disparo-gatillo-facil/
- Riches, D. (1986). The Phenomenon of Violence. En D. Riches (comp.), *The Anthropology of Violence*. Oxford: Basil and Blackwell.
- Rodríguez, C. (6 de mayo de 2007). Budge fue un ejemplo, ahora nadie se calla. *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-84543-2007-05-06.html>
- Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (2022). *2. Violencia Institucional*. Repertorios. Perspectivas y debates en clave de Derechos Humanos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Segato, R. (2004). Territorio, soberanía y crímenes de segundo grado: la escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. *Serie Antropología*, 362. Brasilia. Recuperado de <http://mujeresdeguatemala.org/wp-content/uploads/2014/06/Territorio-soberani%CC%81a-y-cri%CC%81menes-de-segundo-estado.pdf>
- Sozzo, M. (2005). Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina. En L. Dammert y J. Bailey, *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI.
- Tiscornia, S. (2008). *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: CELS/ Editores del Puerto.
- Tiscornia, S. (2017). La violencia institucional como tema de trabajo e investigación. Una breve historia. *Espacios de crítica y producción*, (53), 25-32. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/article/view/3756>
- Walsh, R. (1995). La secta del gatillo alegre. En *El violento oficio de escribir*. Buenos Aires: Planeta. Recuperado de http://www.cgtagentinos.org/pdfs/num_2.pdf