

Argentina justa, pacífica e inclusiva – Justicia 2030

Diagnóstico Eje Penal

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**¹ de las Naciones Unidas consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiende a fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia; plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan tres esferas: económica, social y ambiental.

Al adoptarla en 2015, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada Estado enfrenta problemas específicos en su búsqueda hacia el desarrollo sostenible, cada Estado fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS.

En ese marco, la justicia cumple un papel central en la construcción de sociedades sostenibles, abiertas, justas e inclusivas. La Agenda 2030 de Naciones Unidas reconoce ese rol, fundamentalmente a través del **ODS 16**, que traza una agenda de cambio institucional para todos los gobiernos del mundo.

El **ODS 16** propone *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*.

Sin embargo, este objetivo no debe considerarse aisladamente, sino que está estrechamente vinculado con otros ODS, respondiendo a la naturaleza integrada e indivisible de la Agenda. En total, 36 metas miden directamente un aspecto de la paz, la inclusión o el acceso a la justicia; únicamente un tercio de ellas son parte del **ODS 16**, las otras 24 son parte de otros siete ODS. En conjunto, se las denomina las metas del **ODS 16+**.

¹ Resolución de ONU Nro. 70/1, del 25 de septiembre de 2015, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Justicia 2030 se propone ser una “hoja de ruta” en materia de políticas públicas para el sector justicia (entendiendo por tal a todas las instituciones involucradas tanto a nivel federal como provincial) que permita alcanzar las metas del **ODS 16+** para lograr una Argentina justa, pacífica e inclusiva. El proyecto propone poner en debate durante 2019 una agenda para los próximos tres períodos presidenciales, validarla y publicarla.

En la perspectiva de los siete ejes del Programa Justicia 2020 (Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad) y asumiendo que pueda existir algún solapamiento, se han identificado las siguientes problemáticas a enfrentar:

- Bajo nivel de confianza en la justicia.
- Dificultades para el acceso a la información en el sector justicia.
- Débil rendición de cuentas y participación social en el diseño y seguimiento de las políticas públicas del sector justicia.
- Altos niveles de impunidad en los casos de corrupción.
- Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de justicia penal.
- Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
- Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.
- Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.
- Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.
- Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.
- Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.
- La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.
- Existe una cultura del conflicto en nuestro país que dificulta los procesos de diálogos a la hora de resolver los desacuerdos.
- Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.
- El ecosistema de justicia que no pone a las personas en el centro.
- Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.
- Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.
- Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.
- Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.
- Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.

- La gestión judicial resulta lenta, impidiendo la solución justa de los conflictos en un tiempo razonable para las partes.
- No existen estándares ni control de actuación de los tribunales que garanticen juicios simples, transparentes, eficaces y eficientes, según las necesidades de cada caso.
- Los registros públicos generan trámites innecesarios, complejos, costosos y con dificultades para acceder a los datos registrados por el ciudadano.
- Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.
- Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.
- La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

En el marco del Eje Penal, de las problemáticas arriba listadas se analizarán las siguientes:

1. Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de Justicia penal.
2. Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
3. Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.
4. Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.

Argentina necesita una reforma global que permita procesos penales efectivos, rápidos y transparentes, que garanticen la sanción de los delincuentes y su reubicación social. El diagnóstico del estado de situación actual de la justicia penal en nuestro país si bien tiene varios ribetes, puede resumirse básicamente en cuatro puntos.

Estado de situación

1.- Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de Justicia penal

Meta ODS 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Propuesta de indicador:

- Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total. *Línea de base:* 54% de condenados (fuente SNEEP 2017).

Meta 2030: 80% de condenados.

Meta ODS 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Propuesta de indicadores:

- Proporción de la población que se siente satisfecha con la eficacia de la justicia penal. *Línea de base:* 16.2% de la población (fuente Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia,). *Meta 2030:* 60% de la población.
- Proporción de la población que considera que la justicia penal desalienta la comisión de delitos. *Línea de base:* 22.1% de la población (fuente Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia). *Meta 2030:* 70% de la población.
- Proporción de la población que se siente satisfecha con la eficacia de la justicia penal. *Línea de base:* 16.2% de la población (fuente Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia). *Meta 2030:* 60% de la población.

Según datos surgidos del Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia² el 73,5% de la población considera que la justicia penal es poco eficaz y no resuelve los casos; el 91,8 % sostiene que los tribunales penales demoran demasiado en resolver los casos judiciales; el 62,4% piensa que los tribunales penales no tienen en cuenta los intereses de las víctimas; el 69,2% afirma que la justicia penal no desalienta el delito; el 77,9 % entiende que los jueces penales están influenciados por la política y finalmente el 86,7 % cree que la justicia penal es poco transparente y no se sabe cómo trabaja.

La sociedad descrea profundamente del sistema penal. La vida en sociedad requiere de la confianza en las pautas generales de convivencia que los individuos ponen en cabeza del Estado. Si éste no da respuesta ante las más graves violaciones de esas pautas de convivencia, los individuos descreen sobre la vigencia de las mismas. La confianza en las instituciones estatales y particularmente en el sistema penal es un elemento imprescindible para la vida en una sociedad pacífica.

Entre las causas de ese descrédito aparecen:

- a) La excesiva duración de los procesos penales.
- b) La limitada participación de la víctima y de la sociedad en su conjunto en los procesos penales.
- c) La existencia de Juzgados Federales provinciales con deficientes recursos para poder hacer frente a la investigación de delitos federales.

² Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal (2018). *Estudio nacional sobre percepción y acceso a la justicia*. Buenos Aires: Ediciones SAJ. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2154>.

- d) La existencia de conductas que la sociedad actualmente considera que deben ser castigadas y no están reguladas en el Código penal de la Nación o lo están de modo deficiente.
- e) La existencia de una criminalidad asociativa donde aparecen redes organizadas para la comisión de delitos comunes, especialmente los patrimoniales que generan un mercado negro de bienes.

Desde 2016 se promovió la aprobación de las leyes de proceso rápido de flagrancia, la transformación de Tribunales Orales Criminales en Tribunales Orales Federales, la unificación del fuero correccional y de instrucción en la CABA, juicios unipersonales e integración unipersonal de cámaras, entre otras. Con estas iniciativas se logró duplicar la cantidad de juicios abreviados y probationes en la justicia nacional; reducir más del 50% del tiempo para fijar la audiencia de juicio y que el 76% de las causas que se tramitan como flagrancia se resuelvan en 30 horas.

2.- Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.

Meta ODS 16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Propuesta de Indicadores:

- Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno durante los últimos 12 meses. (Fuente: Encuesta Nacional de Victimización, Ministerio de Seguridad de la Nación/INDEC). *Línea de base: 2,4% (2016). Meta 2030: 1,2%³.*
- Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno durante los últimos 12 meses. *Línea de base: a completar. Meta 2030: a completar.*
- Proporción de la población que considera que la justicia penal deja libre a las personas culpables. *Línea de base: 80.3% de la población (fuente Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia). Meta 2030: 20% de la población.*

³ Este indicador ya se reporta en el marco del sistema nacional de reporte de los ODS, coordinado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Los delitos complejos, especialmente el crimen organizado en su conjunto y entre ellos el narcotráfico, la trata de personas, la corrupción y los ciberdelitos son perpetrados por organizaciones criminales. La investigación de esta clase de delitos, si pretende ser eficiente, requiere de esfuerzos especiales por parte del Estado.

Según datos surgidos del Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia ya citado, el 80,3 % de la población considera que los jueces penales frecuentemente dejan libres a personas culpables.

Hoy en día, Argentina se encuentra rezagada entre el resto de las naciones latinoamericanas y europeas en la lucha contra el crimen organizado. Estos delitos se presentan como fenómenos complejos cometidos por organizaciones criminales, algunas veces transnacionales, los cuales se valen de recursos altamente sofisticados, en permanente desarrollo y perfeccionamiento. Para la investigación de los delitos complejos resultan inadecuadas las técnicas tradicionales de investigación. Los grandes delitos económicos suelen cometerse dentro de estructuras empresariales, situación que torna especialmente compleja la investigación y la atribución de responsabilidades penales. Generando en muchos casos situaciones de impunidad.

Para desentramar estructuras criminales complejas se requiere de testigos, arrepentidos o no, que brinden información. Sin embargo, sin la protección adecuada se torna difícil su colaboración en los procesos penales.

Existen serias dificultades para la obtención de pruebas científicas en materia penal. Se ha detectado falta de capacitación de los operadores en los proceso de investigación a través del uso de prueba científica. Ya no es posible sustentar un caso con solo evidencia testimonial sino que debe acompañarse con otro tipo de prueba, con sustento en las disciplinas científicas; la evidencia fáctica es, pues, una de las premisas necesarias para el sustento de toda investigación criminal. Por su parte, faltan aún más Laboratorios Regionales en las distintas provincias que aborden las temáticas forenses, entre ellas especialmente, ADN, química forense, balística, criminalística e informática forense.

Es poco eficiente que la policía, como auxiliar de la justicia, no dependa directamente de ella; y por su parte, tenga la función de prevención de manera simultánea.

La ausencia de una Policía de Investigación ha permitido que sea el Poder Ejecutivo, a través de la Policía Federal y las demás fuerzas federales, el que continúa supervisando de hecho las investigaciones que encargan o disponen los jueces y fiscales. Esto genera un alto grado de ineficacia, principalmente en aquellas áreas que son sensibles frente

al poder político. En muchos casos, jueces y fiscales nacionales, incluso, han recurrido a la Policía Metropolitana o al Cuerpo de Investigaciones Judiciales del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad para abordar ciertas pesquisas. Finalmente, los sistemas penales no están preparados para realizar investigaciones a través de la evidencia digital.

La persecución y el esclarecimiento de los delitos complejos adquirió una nueva perspectiva con la introducción, en 2016, de la figura del arrepentido. El Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados pasó de atender un promedio de 41 casos al año a más de 153, aumentando un 115% la cantidad de testigos protegidos por narcotráfico y un 155% en casos vinculados al crimen organizado. En 2017, la Cámara de Diputados ratificó la Convención de Budapest, un tratado internacional de más de 56 países en la búsqueda de cooperación para la lucha contra delitos informáticos. Además, la puesta en vigencia gradual a partir de 2019 del nuevo Código Procesal Federal permitirá lograr procesos más rápidos, sencillos y transparentes, e investigaciones eficaces para el juzgamiento de los delitos de competencia federal y la protección de los intereses de la sociedad, poniendo a la víctima en el centro del proceso. Y finalmente, el envío al Congreso en marzo 2019 de un proyecto de Código Penal para su discusión constituye un hito que permitirá enfrentar el problema identificado, y facilitar el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, el narcotráfico, el crimen organizado y los ciberdelitos.

3.- Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.

Meta 16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Propuesta de indicador:

- Proporción de la población que es tenida en cuenta en el proceso. *Línea de base:* 23.1% de la población (fuente Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia). *Meta 2030:* 70% de la población.

Según datos surgidos del Estudio citado el 71,2% de la población está de acuerdo en responsabilizar penalmente a los jóvenes de 16 o 17 años si cometen delitos violentos y el 50% considera que debe reducirse la edad de imputabilidad de los 16 a los 14 años. Resulta necesario realizar un abordaje interdisciplinario teniendo en cuenta sobre toda la posterior inserción social, para poder así disminuir la reiteración delictiva. Las medidas tradicionales utilizadas hoy en día resultan insuficientes para la resolución de conflictos.

Las víctimas de delitos han sido históricamente relegadas de los procesos penales. La vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes los convierte en víctimas de diversas situaciones delictivas. Es necesario mejorar para que tengan un mayor y mejor acceso a la Justicia, Justicia que debe ser especializada. Tampoco los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal, ni sus familiares, encuentran respuestas responsables del Estado para el resguardo de sus derechos y la protección de la sociedad en su conjunto. Es necesario trabajar en la prevención de conductas delictivas por parte de los adolescentes en clave de inserción social, pues se advierte un ingreso al sistema penal temprano a través de conductas reiteradas.

El Estado también se ha mostrado ineficiente ante la vulnerabilidad de las mujeres frente a las conductas delictivas.

4.- Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.

Meta ODS 16.6. *Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.*

Propuesta de indicador:

- Proporción de la población que considera que la cárcel empeora a las personas. *Línea de base:* 66,8% de la población (fuente Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia). *Meta 2030:* 20% de la población.

El sistema carcelario no garantiza la reubicación social de los detenidos luego del cumplimiento de sus penas, situación que queda plasmada en el alto grado de reincidencia que existe en la actualidad. El Servicio Penitenciario es una institución arcaica que destina gran parte de su presupuesto en el pago de salarios, jubilaciones y pensiones,. La función primordial de la institución está más vinculada a la custodia y guarda de los internos y a la protección de los establecimientos que a la implementación de medidas que promuevan la resocialización de los internos. El panorama se agrava aún más por problemas estructurales vinculados, a la infraestructura de las cárceles y a la composición de la población penitenciaria que, al contrario de lo que sería deseable, cuenta con un alto porcentaje de personas aún sometidas a proceso. Esto ha llevado a declarar en emergencia el Servicio Penitenciario Federal en marzo 2019.

En otras palabras, la cárcel no aborda la situación de personas condenadas y declaradas culpables. Aunque con una mejora desde 2016, actualmente el 54% de los

detenidos se encuentran en situación de prisión preventiva⁴, lo cual dificulta enormemente el proceso de reinserción social. En esta línea, dada la ausencia de competencia respecto de esos internos, el rol de los jueces de ejecución penal ha quedado desdibujado y sin mayores posibilidades reales de lograr revertir el contexto descripto. Esta situación, por otra parte, podría aparejar el incumplimiento de las obligaciones asumidas por nuestro país mediante la suscripción de los pactos internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, es sabido que, más allá de cuestionarle su incapacidad para rehabilitar al penado, la pena de prisión ha sido objeto de numerosos reproches por los efectos que provoca en el detenido; entre ellos se destacan la pérdida de su ocupación, el estigma que deja en el liberado, y su potencialidad para consolidar una carrera criminal por el contacto con otros internos más peligrosos. Finalmente, la desvinculación de los detenidos del núcleo familiar y laboral resulta un serio problema para delitos de menor cuantía y para personas aún no condenadas.

Existen algunas señales positivas, como el aumento de plazas carcelarias a nivel federal y provincia de Buenos Aires, la puesta a disposición de la justicia nacional y provincial de dispositivos electrónicos que permiten cumplir penas de modo alternativo al encarcelamiento, e iniciativas como la de Espartanos, que utilizan el deporte del rugby como camino a la reubicación social de los detenidos.

⁴ SNEEP 2017 - Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.