

Argentina justa, pacífica e inclusiva - Justicia 2030

Agenda de políticas públicas para el Eje Penal

Introducción

Las principales problemáticas a resolver en el Eje Penal son:

1. Los procesos penales tienen plazos de duración excesivos, el sistema penal es ineficiente y fruto de ello existe un profundo descrédito de la sociedad sobre su funcionamiento.
2. Existen serias dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
3. Las víctimas, los jóvenes y las mujeres aparecen como sujetos vulnerables en los procesos penales.
4. Existen dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.

Para alcanzar la visión de una Argentina justa, pacífica e inclusiva en 2030, el subsistema de justicia penal argentino deberá lograr la implementación completa de procesos penales efectivos, rápidos y transparentes, que garanticen la sanción de los delincuentes y su reubicación social.

Meta ODS	Indicador propuesto	Meta del indicador
16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total	Línea de base: 54% de condenados (SNEEP 2017) Meta 2030: 80% de condenados
16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta	Proporción de la población que se siente satisfecha con la eficacia de la justicia penal	Línea de base: 16.2% de la población (Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia 2019)

Meta ODS	Indicador propuesto	Meta del indicador
	<p>Proporción de la población que considera que la justicia penal desalienta la comisión de delitos</p> <p>Proporción de la población que se siente satisfecha con la eficacia de la justicia penal</p>	<p>Meta 2030: 60%</p> <p>Línea de base: 22.1%(Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia 2019) Meta 2030: 70%</p> <p>Línea de base: 16.2%(Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia 2019) Meta 2030: 60%</p>
16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas	Proporción de la población que considera que la justicia penal deja libre a las personas culpables	Línea de base: 80.3% (Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia 2019) Meta 2030: 20%
16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.	Proporción de la población que es tenida en cuenta en el proceso penal	Línea de base: 23.1%(Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia 2019) Meta 2030:70%
16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta	Proporción de la población que considera que la cárcel empeora a las personas	Línea de base: 668%(Estudio Nacional sobre percepción y acceso a la Justicia 2019) Meta 2030: 20%

Agenda 2019 - 2031 Eje Penal

Las políticas públicas que se proponen para resolver las problemáticas diagnosticadas son:

- 1. Implementación del sistema acusatorio y la oralidad efectiva de los procesos penales a nivel federal, tanto en su etapa de investigación como de juicio.**
- 2. Implementación de juicio por jurado.**
- 3. Sanción de un nuevo Código Penal de la Nación.**

- 4. Modernización de la investigación criminal.**
- 5. Brindar especial atención a los sujetos vulnerables, como víctimas y menores, en el proceso penal..**
- 6. Reubicación social de los condenados penalmente.**

A continuación se detalla su contenido:

1) Implementación del sistema acusatorio y la oralidad efectiva de los procesos penales a nivel federal, tanto en su etapa de investigación como de juicio.

El nuevo código procesal penal federal plantea un proceso acusatorio en el cual los fiscales son los responsables de la investigación penal, no ya los jueces, adquiriendo un rol protagónico diferente del actual.

Queda separada así la función de los jueces, a quienes caben las sustanciales tareas de garantizar los derechos de los imputados, decidir sobre aquellas disposiciones que los afectan (allanamientos, intervenciones telefónicas, intercepción de correspondencia, etc.) y, finalmente, dictar las sentencias que asignan responsabilidad a quienes violan la ley, o eximir de ella a los acusados.

El sistema acusatorio a nivel federal entró en vigencia el 10 de junio del año 2019. Se diseñó un plan nacional, que contempla las diferentes etapas en las que progresivamente se aplicará la reforma en las distintas regiones del país, así como un plazo en el que la reforma alcanzará todo el territorio.

La justicia penal, en muchos casos, se encuentra sobrecargada con expedientes que no requieren de una profunda y compleja investigación. Para poder descomprimir los recursos, y focalizarlos en los delitos más complejos y al mismo tiempo permitir una actuación más rápida y obtener un acceso a la justicia más ágil y eficaz, la Ley 27.272 reguló y aceleró el proceso penal en los casos de flagrancia en 2017, mediante la incorporación de la oralidad en la etapa de investigación preliminar y de la puesta a disposición del acusado ante un juez de manera inmediata, después de haber sido capturado. El último informe establece que del total de casos ingresados al fuero

penal, pertenecientes a flagrancia, el 69% fueron resueltos en menos de 30 horas. Es importante lograr mantener este porcentaje en el tiempo.

El sistema acusatorio y los procedimientos de flagrancia harán que los procesos penales sean más efectivos, rápidos y transparentes.

2) Implementación del juicio por jurados.

Teniendo en cuenta las experiencias de Neuquén¹, Córdoba y Buenos Aires², es necesario impulsar la implementación del juicio por jurados de acuerdo al mandato de la Constitución Nacional. El juicio por jurados fortalece la participación popular en la justicia penal ayudando, no sólo a una mejora de la justicia, sino también a recrear la confianza de la población en el sistema judicial. Con este sistema la ciudadanía en su conjunto pasa a formar parte directamente del sistema de justicia penal.

Se recomienda seguir un modelo con jurados reducidos y con costos de tiempo y dinero que puedan ser afrontados. El modelo de Córdoba, con un jurado escabinado (dos legos y un juez), aparece como el más probado en el tiempo. Otra alternativa sería avanzar sobre un esquema de jurados reducidos, con no más de tres o seis integrantes, de acuerdo con la gravedad de la pena y la opción de los imputados, que pueden elegir ser juzgados por el jurado o por un juez profesional.

3) Sanción de un nuevo Código Penal de la Nación

A través de la sanción de un nuevo Código Penal se busca cumplir con una deuda pendiente: el Código Penal vigente desde 1921 está desordenado y es asistemático, ya que su texto ha sido modificado más de 900 veces, lo cual ha provocado en muchos casos desproporción en sus penas.

Por ello en el año 2017, el Presidente de la Nación creó una Comisión de doce especialistas y le encomendó un Anteproyecto integral de Código Penal. Dicho

¹Ley de la provincia de Neuquén 2.784.

² Ley de la provincia de Buenos Aires 14.543

Anteproyecto fue remitido en el mes de marzo de este año por el Presidente de la Nación al Senado de la Nación para su tratamiento y posterior implementación. El proyecto fue redactado por una comisión plural y federal, integrada por jueces, funcionarios, expertos y familiares de víctimas del delito, de distintas provincias.

El proyecto incorpora una mirada contemporánea sobre el delito. Es más específico sobre los delitos de narcotráfico; tiene penas más duras para delitos motivados por razones de género o cualquier otro tipo de discriminación; incrementa sustancialmente las penas para los delitos de corrupción; incorpora los delitos ambientales; amplía los delitos en los cuales puede imputarse responsabilidad penal de las propias empresas; etc.

Es por ello que existe una imperiosa necesidad en lograr una adecuada sistematización y ordenamiento de toda la normativa penal, con el fin último de consolidar la institucionalización, la seguridad jurídica, la plena vigencia de los derechos y las garantías individuales y lograr una justicia más justa.

4) Modernización de la investigación criminal.

a- Implementación de técnicas especiales de investigación

La preocupación por el auge y la evolución del crimen organizado y sus crecientes vínculos con el terrorismo internacional llevan a la necesidad de implementar nuevas estrategias para su prevención y combate. La complejidad en el modo de operar, de estructurarse y de accionar de las organizaciones criminales ha superado las herramientas tradicionales con las que cuenta el Estado, tornándolas poco eficaces para el desbaratamiento de dichos grupos.

En consecuencia es necesario, contar con un marco normativo adecuado a fin de brindarle a las Fuerzas de Seguridad y a la Justicia los instrumentos necesarios para hacerle frente al flagelo de la delincuencia de manera más eficaz y eficiente.

Estas técnicas especiales de investigación tienen como finalidad obtener información y elementos probatorios para identificar a las personas involucradas en la comisión de

un delito, lograr el esclarecimiento de los hechos investigados y prevenir la consumación de delitos graves.

b- Fortalecimiento de programas de protección de testigos e imputados.

En la investigación de los delitos complejos resultan especialmente importante la información brindada por testigos e imputados que al colaborar con la justicia pueden poner en riesgo su vida o integridad física.

Para ello, es necesario mantener un eficaz Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados destinado a la ejecución de las medidas que preserven la seguridad de imputados y testigos que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal.

c- Implementación de programas de criminalística

Con los nuevos sistemas procesales penales, surge como paradigma el uso de la prueba científica. Ya no es posible sustentar un caso con solo evidencia testimonial sino que debe acompañarse con otro tipo de prueba, una con sustento en las disciplinas científicas; la evidencia fáctica es, pues, una de las premisas necesarias para el sustento de toda investigación criminal.

Resulta necesario crear Laboratorios Regionales y complementarlo con Laboratorios Satelitales provinciales, para cubrir la demanda local. Hasta la fecha, se han instalado más de 40 laboratorios de los Ministerios Públicos, dedicados a distintas temáticas forenses – ADN, química forense, balística, criminalística y, por supuesto, informática forense. Hoy todas las provincias se encuentran equipadas con tecnologías para hacer frente al análisis de la evidencia digital, ya que, hoy, todo delito está atravesado por lo informático. Unas trece provincias ya cuentan con equipamiento para el procesamiento del ADN, habiéndose creado el Registro Nacional de Datos Genéticos, para delitos sexuales, sustentándolo en estos instrumentos. Seis provincias cuentan con microscopía de barrido electrónico, un tipo de tecnología que está haciendo

punta en las investigaciones forenses, no solo para la determinación de pólvoras sino para el hallazgo de otras partículas presentes en la comisión de un crimen.

d- Creación de policías judiciales de investigación

Actualmente las fuerzas de seguridad ejercen una doble función: de prevención y seguridad por un lado (policía administrativa), y de investigación (policía judicial), por el otro.

La creación de una policía judicial supone la existencia de un cuerpo especializado que actúe como auxiliar de la justicia y totalmente separado de las existentes fuerzas de seguridad. La superposición de funciones conlleva actualmente una falta de coordinación entre las distintas fuerzas de seguridad y los órganos judiciales, una mayor burocratización de la investigación y a una falta de capacitación en temáticas específicas vinculadas a la misma.

La misión de la policía judicial consistirá en auxiliar y asistir a los fiscales (por orden de éstos o de los órganos jurisdiccionales cuando correspondiere) en todas las investigaciones de carácter penal en el ámbito nacional y federal, y tendrá como objetivos: la investigación de los delitos y la individualización de los presuntos autores y partícipes del hecho investigado.

e- Adecuación del sistema judicial para realizar investigaciones a través de la evidencia digital

El desarrollo de la sociedad hace necesaria la adaptación de la legislación penal para no quedar desfasada, especialmente del avance tecnológico.

Para ello se impulsó la adhesión de nuestro país al Convenio de Ciberdelitos de Budapest. La adhesión constituye un paso fundamental en la lucha contra los delitos informáticos y en la modernización del sistema penal. Ello permitirá mejorar el marco normativo para hacer frente a los desafíos que generan al sistema penal los delitos informáticos y optimizará la eficiencia del Estado en investigaciones que requieren

evidencia digital alojada en países extranjeros. De este modo, se combate nuevas formas de delincuencia transnacional.

5) Brindar especial atención a los sujetos vulnerables, como víctimas y menores, en el proceso penal.

a- Incorporación de la víctima al proceso penal

La víctima es sin dudas uno de los actores más relevante en el proceso penal y es titular de un conjunto de derechos inalienables que deben ser reconocidos por el Estado.

Desde el punto de vista pragmático, se puede decir, que los sistemas de justicia criminal han aprendido que la víctima es un actor clave para la eficacia de los mismos. Sin víctima dispuesta a denunciar el delito del que ha sido objeto o sin víctima motivada a entregar información relevante para su esclarecimiento, las posibilidades del sistema de conocer el caso y luego resolverlo son muy escasas. En consecuencia, para promover la propia eficacia del sistema, resulta indispensable que éste le ofrezca a la víctima un escenario que genere confianza y motivación para colaborar con el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Es importante que las distintas agencias del sistema de justicia criminal, ya sea, la policía, las fiscalías, los tribunales, los servicios médicos, etc, le den una atención de calidad a la víctima. El procedimiento debe tener mecanismos que le aseguren que la víctima sea parte activa, esté informada adecuadamente acerca de su caso y el devenir del mismo en todas las etapas del proceso.

En el año 2017 se sancionó la Ley de Víctimas (ley 27.372) y a través de su reglamentación se creó el Observatorio de Víctimas de Delitos con el objetivo de que las víctimas puedan supervisar la aplicación de la ley y realizar aportes y sugerencias para que se cumplan sus propósitos.

Las funciones del Observatorio son la supervisión de la aplicación de la Ley de Víctimas, la promoción de los derechos de las víctimas (protocolos/ encuestas/ charlas) y relevar buenas prácticas vinculadas a la atención de las víctimas y protección de sus derechos.

b- Reforma al sistema penal juvenil

El necesario consolidar la implementación de un sistema penal juvenil especializado, diferenciado al de adultos, coherente y equilibrado a nivel federal. Se busca extender el sistema de prevención y protección de derechos de los niños, niñas, y adolescentes infractores de la ley penal, reservando la pena y la privación de libertad para supuestos excepcionales. En particular, al promover medidas restaurativas, se procura evitar la reincidencia del infractor y reducir la violencia en la sociedad.

c- Implementación del sistema de justicia penal restaurativa

En línea con la definición de Naciones Unidas “Una respuesta evolucionada al crimen que respeta la dignidad y equidad de cada persona, construye comprensión y promueve armonía social a través de la sanación de la víctima, infractor y comunidad”, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación ha creado un “Protocolo en Mediación Penal Juvenil y acuerdos restaurativos” como herramienta de trabajo. Esta herramienta es para ser aplicada por los distintos operadores que trabajan con adolescentes en infracción a la ley penal, y propone un abordaje articulado interinstitucional e interdisciplinario.

Se presentó en el Congreso, a iniciativa del Poder Ejecutivo, un proyecto de ley penal juvenil que prevé como respuesta al delito la mediación penal y los acuerdos restaurativos, que implican espacios de diálogos voluntarios a cargo de un facilitador, en los cuales se convoca no sólo al adolescente infractor y a la víctima sino a referentes de las partes y representantes de la comunidad afectada, en búsqueda de integración social, desarrollar civilidad y propender a la autocomposición del conflicto mediante reparaciones consensuadas por las partes involucradas.

6) Reubicación social de los condenados penalmente

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de justicia penal en nuestro país consiste en que la forma prevaleciente de establecer sentencias condenatorias se

ha limitado a la imposición de la pena privativa de la libertad. En este sentido, se advierte que un número considerable de personas recibe condenas a penas de prisión por casos de criminalidad leve o intermedia.

Las consecuencias de esta problemática se manifiestan en fenómenos complejos, tales como la ineficiencia de la prisión a corto plazo, la sobrepoblación carcelaria, la reincidencia y los altos costos de mantenimiento del sistema penitenciario.

La pena de prisión, según se ha demostrado, no disminuye necesariamente los índices de criminalidad. Antes bien, algunas modalidades de encierro tienen incluso efectos despersonalizantes y criminógenos.

Por tal razón, y teniendo en cuenta las dificultades que atraviesa el sistema penitenciario argentino, resulta indispensable encontrar soluciones válidas para reducir el uso de la pena de prisión como única opción. Para modificar esta situación, debe diversificarse la respuesta punitiva y romperse la asociación arraigada entre pena y encierro.

En este contexto, las “penas a cumplir en la comunidad” (al menos para los supuestos de criminalidad leve e intermedia) se presentan como un medio eficaz y legítimo para reparar el daño producido a la sociedad por los delincuentes y estimular la disuasión.

El Estado debe regular, jerarquizar y supervisar eficazmente las penas a cumplir en la comunidad. Estas son sanciones restrictivas de la libertad individual estructuralmente ubicadas entre las penas privativas de la libertad y las penas pecuniarias. Son ejemplos de esta clase de medidas: el trabajo comunitario, el arresto domiciliario, el monitoreo electrónico y la supervisión periódica, entre otras.

Las penas a cumplir en la comunidad cobran entonces relevancia como una respuesta punitiva alternativa y viable, fuera del ámbito penitenciario, especialmente idónea para los casos de criminalidad leve e intermedia en los que se imponen penas cortas de prisión.

Este tipo de sanciones le permiten al juez a imponer una pena a medida, ajustada a los antecedentes y al perfil criminológico del condenado. La introducción de este tipo de sanciones al derecho penal argentino solo puede ser auspiciosa si va acompañada de una reforma institucional que establezca un organismo estatal que se encargue de la ejecución de esas penas y de la asistencia de los condenados.

En consecuencia, a efectos de dotar de eficacia la implementación de estas penas alternativas, se propicia la creación de una Agencia de Sanciones Penales cuya misión consista esencialmente en supervisar la ejecución de las penas privativas de la libertad y la prisión preventiva, así como aquellas penas y medidas que se cumplen fuera de los establecimientos penitenciarios federales.

Como sucede en varios países del mundo, se busca seguir el modelo que concentra en un único organismo el llamado “servicio de prisiones” con el denominado “servicio de probation”. Cobran protagonismo entre sus funciones la adopción de medidas destinadas a la promoción de la integración social de los condenados, así como el desarrollo y la implementación de programas que aseguren la adecuada ejecución de las medidas alternativas a la pena privativa de la libertad.

Si bien la custodia, guarda y protección de las personas privadas de la libertad será una función ineludible de la Agencia, el proyecto propone una institución cuyo objeto principal no es solamente la “custodia”, sino también la ejecución de la pena privativa de la libertad en resguardo del pleno ejercicio de los derechos de las personas que deban cumplirla.

Por este motivo, se busca extender dicho objetivo también al control y seguimiento de las medidas alternativas a la pena privativa de la libertad.

De esta manera, se contemplan respuestas sancionatorias menos onerosas, más eficientes e inclusivas, gobernadas por la búsqueda de una reparación real del conflicto y, por sobre todo, que garanticen el respeto irrestricto de los DD.HH.

En este sentido, la posible implementación de penas a cumplir en la comunidad será de gran ayuda para evitar la superpoblación y el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. Se trata de un cambio sustancial, ya que de ser logrado, contribuirá a optimizar las tareas de reinserción social para bajar el índice de reincidencia.

Queda entonces la pena privativa de la libertad focalizada en aquellos casos que la requieran. En todos estos supuestos, lograr una verdadera integración a la sociedad luego de cumplir la pena es la clave para reducir la reincidencia. Desde ya que no requiere el mismo esfuerzo la reubicación social de quien ha estado privado de su libertad, frente a quien ha cumplido una medida alternativa al encierro. Cada caso requerirá el diseño de una estrategia adecuada a sus necesidades.

Teniendo presente que la primaria de las penas privativas de la libertad, cabe analizar los factores claves para una reinserción social post penitenciaria. En tal sentido, el mayor desafío es la revinculación socio-afectiva como sostén de la construcción de un proyecto de vida. Establecer vínculos afectivos, posibilita comenzar a reconstruir el entramado social de la persona. Esto requiere un abordaje personalizado para cada caso, donde la mediación, la revinculación, y las organizaciones de la sociedad civil (donde no hubiera un núcleo familiar disponible), cumplen un rol central.

Asimismo, es fundamental la articulación de políticas públicas vigentes, para responder a las demandas inmediatas de alimentación y vivienda que son críticas en las primeras 48hs que una persona egresa del servicio penitenciario. Garantizar el acceso a ellas, es menester para poder comenzar a trabajar luego con un equipo psico-social.

Teniendo las demandas inmediatas canalizadas, y abordando el acompañamiento afectivo, el tercer desafío es la inclusión laboral. En este punto es prioritario contar con el recorrido en formación y perfeccionamiento en capacidades y oficios que haya tenido en contexto de encierro, por lo cual el dialogo entre la etapa post penitenciaria y el registro sus antecedentes en prisión es un condicionante de lograr encontrar una respuesta a lo vinculado con trabajo. Asimismo, en este punto otro desafío, además del desarrollo de habilidades de capacidades blandas y hábitos laborales, es la toma de decisión informada por especialistas en relación a cual camino de inclusión laboral proponer: emprendedurismo, talleres familiares, cooperativas, inclusión en empresas. Esto también se relaciona directamente con la persona y es fundamental que sea parte consciente en este proceso para asumir las responsabilidades y consecuencias que cada una de estas elecciones supone.

Si logramos superar estas barreras y trabajamos en la sensibilización social, para que estos intentos además vayan acompañados por la sociedad, estaremos ante casos exitosos de reinserción social y habremos logrado bajar la reiterancia en el delito.

Calendarización

<p>2019-2023</p>	<p>Implementación del sistema acusatorio y la oralidad efectiva de los procesos penales federales, tanto en su etapa de investigación como de juicio Incorporación de la víctima al proceso penal Sanción del nuevo Código Penal de la Nación Reforma al sistema penal juvenil Inversión en el sistema carcelario y de reubicación social Implementación de procesos penales con perspectiva género Implementación de técnicas especiales de investigación Implementación de la unificación de fueros y de los juicios unipersonales Instauración del juicio inmediato para casos de flagrancia</p>
<p>2023-2027</p>	<p>Implementación del sistema de justicia restaurativa Reconocimiento de la responsabilidad penal de la persona jurídica Adecuación del sistema judicial para realizar investigaciones a través de la evidencia digital Fortalecimiento del programa de protección de testigos e imputados Creación de policías judiciales de investigación Implementación de programas de criminalística</p>
<p>2027-2031</p>	<p>Implementación de juicio por jurado</p>

DOCUMENTO DE TRABAJO