



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

OBSERVACIONES DEL COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y EL CONSEJO FEDERAL DE MECANISMOS LOCALES

I. Observaciones preliminares del CNPT y el CFML

Las reformas impulsadas en materia penal y procesal penal por el Poder Ejecutivo de la Nación, además de ser analizadas cada una en detalle, deben leerse de forma conjunta como un programa de reforma y considerando la situación en que se encuentran los lugares de detención de nuestro país. La política criminal que proponen estos proyectos se caracteriza por la elevación de escalas penales que implican la aplicación de penas privativas de la libertad sin posibilidad de ejecución condicional, creación de nuevos tipos penales y ampliación del uso de la prisión preventiva.

Estas medidas suponen una inflación legislativa penal que redundará en un aumento de las tasas de encarcelamiento, y tendrán un impacto en el crecimiento de la sobrepoblación en los lugares de detención, tanto en establecimientos penitenciarios como en alcaldías y comisarías. Existe una relación directa entre los deberes de garantía y protección que tienen los Estados respecto de las personas privadas de libertad y las políticas de seguridad ciudadana¹. En este sentido, el Relator de Naciones Unidas sobre la Tortura en su visita a Argentina en 2018 advirtió que el endurecimiento de la política penal, en respuesta a las inquietudes populares en relación con el delito violento y la seguridad pública, produjo un incremento en los niveles de reclusión y un deterioro dramático de las condiciones de detención².

Por ello, es necesario que estas reformas sean discutidas tomando como punto de partida un diagnóstico sobre los lugares de encierro y las consecuencias que tendrá en el agravamiento de problemáticas estructurales que presentan estos espacios. El sistema de encierro penal de nuestro país se encuentra saturado, principalmente por el fuerte incremento de la reacción punitiva: la aplicación como primera medida de institutos procesales como la prisión preventiva y, como contracara, la denegatoria de otros como las medidas alternativas a la privación de libertad y los egresos anticipados. También se ha detectado el impacto que tiene la cantidad de personas detenidas por delitos con penas inferiores a 3 años en comisarías y otras dependencias policiales. El análisis de la información a la que accede el Comité suele arrojar porcentajes altísimos de detenciones por delitos como

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009, OEA/Ser.L/V/II,, párr. 155.

² Disponible [aquí](#)



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

hurtos, resistencia a la autoridad, entre otros, que hacen a la superpoblación de estos espacios y que bien podrían resolverse a través de medidas no privativas de la libertad.

Todas estas acciones contribuyen a la prisionización en exceso y evidencian la política criminal adoptada, cuyo sostenimiento en el tiempo impacta en los índices de crecimiento poblacional y, por consiguiente, en el colapso de los sistemas de encierro. El Comité y los mecanismos locales de prevención de la tortura han corroborado este escenario mediante las diferentes formas de monitoreo que desarrollan, tanto en las visitas de inspección como a través del intercambio de información con distintos actores del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura, y advierte la proyección de agravamiento de una situación que ya es alarmante.

De acuerdo a la información relevada³, en las últimas dos décadas la cantidad de personas privadas de la libertad ha crecido de manera sostenida en el país tanto en establecimientos del ámbito policial como en el sistema penitenciario. La tasa de encarcelamiento, esto es, la cantidad de personas alojadas en prisiones cada cien mil habitantes, permite conocer los niveles de punitividad de un país. Para 2022, la tasa de Argentina era de 230, ubicándose en una posición promedio en comparación con otros países de la región, cuyas tasas nacionales oscilan entre 175 y 425 personas presas cada cien mil habitantes. A su vez, la oscilación de esta tasa en Argentina evidencia que en las últimas dos décadas nos hemos transformado en un país que castiga cada vez más: de acuerdo con el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) entre 2005 y 2022 nuestra tasa de encarcelamiento creció en un 59,7%.

Se debe considerar especialmente que en el ámbito policial el ritmo de crecimiento fue incluso más intenso que en el penitenciario. Existe información completa sobre el alojamiento de personas en establecimientos policiales a partir de 2016. Entre ese año y 2022 las personas alojadas en cárceles crecieron en un 37% mientras que en el caso de las alojadas en dependencias policiales lo hicieron en un 144%, lo que significa que el aumento de la privación de la libertad en sede policial fue cuatro veces superior a la registrada en el ámbito penitenciario. Esta situación merece especial preocupación ya que son los lugares en que se alojan las personas detenidas por averiguación de antecedentes, y, en muchas jurisdicciones, también un gran porcentaje de las procesadas e incluso condenadas ante la ausencia de cupo en establecimientos del servicio penitenciario.

³ Fuente: RNLPyC de Argentina. Elaborado por la Dirección de Producción y Sistematización de Información del CNPT.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

Por otro lado, en el año 2022, 9 de las 24 jurisdicciones del país presentaban niveles generales y oficiales de sobrepoblación al interior de sus establecimientos policiales. Este es el caso de Jujuy, Buenos Aires, CABA, Tucumán, Chaco, Santa Fe, Salta, Neuquén y La Pampa.

Las cifras evidencian que el conjunto de alcaldías, comisarías y subcomisarías que dependen de las policías de todo el país funcionaban con un nivel de ocupación del 168,7% y, en algunas jurisdicciones, con más de 200% de sobrepoblación ese año. Esto significa que cada diez personas alojadas dentro del cupo oficial, había otras casi siete detenidas por encima de la capacidad que sus autoridades declararon tener: un total de 7.854 plazas oficiales para alojar a las 13.252 personas detenidas en este ámbito. Por otra parte, los establecimientos penitenciarios también registran sobrepoblación general y para la fecha analizada en conjunto funcionaban un nivel de ocupación del 139,8%.

Ambos ámbitos presentan situaciones alarmantes, alojando a muchas más personas de las que están en condiciones de alojar, sin que sea posible proyectar escenarios de descompresión a corto o mediano plazo. En términos comparativos, los destacamentos policiales se encuentran en una situación inclusive más grave, con niveles de sobrepoblación que superan a las cifras penitenciarias.

Es importante tener en consideración que la sobrepoblación en los lugares de detención no se limita únicamente a una cuestión de espacio físico por falta de camas, sino que también debe ser abordado como un fenómeno que obstaculiza el acceso a derechos de las personas privadas de su libertad. En concreto, impacta notablemente sobre la calidad de la nutrición, las condiciones de higiene, las actividades de las personas, los servicios de salud y la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad⁴.

Asimismo, la sobrepoblación incide sobre el régimen excesivamente estricto al que se ve sujeta la población privada de la libertad en estos establecimientos, pasando a veces días enteros en celdas con condiciones degradantes, con prácticamente nula oferta de actividades, o con un muy acotado acceso a patios o espacios abiertos. De esta manera, se imposibilita la aplicación del régimen progresivo de la pena privativa de la libertad, lo que termina por desnaturalizar su fin resocializador, convirtiéndola simplemente en un medio de neutralización.

II. Aportes del CNPT y el CFML sobre los proyectos de Ley

⁴ Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2014). *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*, Ed. Naciones Unidas, Nueva York, p. 15.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

1) Proyecto de ley sobre abordaje integral del crimen organizado (Expediente 0001-PE-2024)

El proyecto tiene por finalidad modificar el Código Penal para realizar un abordaje integral del crimen organizado, considerando como antecedente y fundamento la situación de la ciudad de Rosario. Presenta varios puntos que pueden ser cuestionados en su constitucionalidad: la creación de la zona sujeta a investigación especial, la atribución a las fuerzas de seguridad de la facultad para detener a una persona por cuarenta y ocho horas por una averiguación por la comisión de los delitos del art. 1.

En primer lugar, es importante mencionar que el proyecto invierte lo que en general se entiende como estrategia de investigación del crimen organizado; esto es, establecer y delimitar la organización criminal a los fines de poder asignar responsabilidad a sus líderes y hacer hincapié en desarticular los beneficios económicos obtenidos. De hecho, la redacción del texto apunta a incrementar la responsabilidad y el castigo sobre los actores que tienen menos niveles de participación y responsabilidad en la organización. Se establecen penas que serían desproporcionadas para los sectores con menos responsabilidad, incluso fungibles en las organizaciones criminales. Al respecto, se ha advertido que, en esas situaciones, hay un fuerte impacto del vínculo familiar en la criminalización; en concreto, se han recibido muchas alegaciones de grupos familiares detenidos por el solo hecho de compartir una habitación o inmueble donde se producen estos delitos.

Además, al prever que cualquiera de los miembros de una organización criminal reciba la pena correspondiente al delito con pena más grave cometido por la organización no sólo se vulnera el principio de proporcionalidad, sino también el de lesividad y el derecho penal de acto ya que el reproche jurídico pasa a ser la pertenencia a una organización y no una acción típica.

En segundo lugar, el proyecto incorpora el concepto de “Zona Sujeta a Investigación Especial”, con la pretensión de que los diversos poderes del Estado puedan actuar de forma ágil, dando una respuesta más rápida y efectiva en el marco de la actuación operativa y de investigación (art. 3 y 4). Para ello, propone reducir la participación y controles judiciales en una serie de prácticas de las fuerzas policiales y de seguridad como en las detenciones, allanamientos y en las intervenciones telefónicas⁵ (art. 5).

⁵ La ley 25.760 estableció un régimen especial para la investigación y persecución penal de los secuestros extorsivos, acortando plazos y facultando al fiscal a llevar adelante algunas diligencias importantes que pueden afectar los derechos de los ciudadanos, sin necesidad de seguir los trámites regulares frente al juez. Frente a la urgencia y el riesgo para la libertad, la vida y la integridad física de las víctimas de secuestro extorsivo, la ley le da facultades al fiscal para actuar con celeridad priorizando la protección de esos derechos. Sin embargo, los requisitos para adoptar estas medidas son precisos y excepcionales, además de que tienen que ser controlados



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

Así, se promueve un abordaje territorial sobre ciertos sectores sociales con el fin de ejercer un control social informal sobre ellos. Desde el Comité se ha advertido un uso abusivo por parte de la policía de la facultad de detener personas para identificarlas o conocer antecedentes, la afectación de derechos de jóvenes provenientes de barrios populares⁶. De esta manera, resulta preocupante que esta nueva ley proponga profundizar problemas existentes como la criminalización hacia determinados territorios y sectores sociales sin referir soluciones.

Respecto de la atribución a las fuerzas de seguridad para detener a una persona por averiguación de comisión de ilícitos (art. 5 inc. a), el Comité tiene un posicionamiento claro en su “Informe sobre el uso de facultades policiales de privación de libertad sin orden judicial”, del que puede destacarse que, en línea con los estándares internacionales, las características de estas formas de detención las hacen permeables a prácticas arbitrarias y discriminatorias que incrementan el riesgo de sufrir torturas o malos tratos. Ese tipo de facultades legales continúan siendo una de las principales formas institucionalizadas de abuso policial en el país, y una importante causa de criminalización y hacinamiento en establecimientos destinados al alojamiento transitorio⁷.

En este sentido, más allá de que, en general, este tipo de normas puedan requerir ajustes, se ha podido advertir que la afectación de los derechos de las personas deriva

por un juez. El fiscal puede tomarle declaración al imputado, pero siempre que el imputado no requiera la presencia del juez; puede ordenar la obtención de los registros que hubiere de las comunicaciones del imputado o de quienes se comunicaran con él, pero en caso de urgencia y con inmediata comunicación al juez; o incluso puede allanar un establecimiento sin orden judicial pero siempre que tenga sospechas fundadas de que en una casa o local se encuentra la víctima de una privación ilegal de la libertad y corra peligro inminente su vida o integridad física, debiendo estar presente en el lugar. Así, incluso cuando la prioridad es la protección de la vida de las víctimas, a diferencia del régimen propuesto, otros regímenes jurídicos de investigación y persecución penal específicos existentes contienen normas que brindan herramientas, pero siempre bajo reglas estrictas para su control, compatibilizándolas con el derecho constitucional a la libertad ambulatoria, la protección de la intimidad, del domicilio, las comunicaciones y los papeles privados (Art. 18 y 19 CN)

⁶ En San Luis, organizaciones de la sociedad civil hicieron referencia al hostigamiento que padecen los jóvenes de barrios populares y relataron casos de golpes, picana, y submarino seco. CNPT. Informe sobre inspecciones a la provincia de San Luis (febrero 2021). P. 20 y 46. En Mendoza, Tucumán, Tierra del Fuego, y Chubut, las personas entrevistadas también ubicaron a la violencia policial como una de las cuestiones más preocupantes. En Chubut, un joven señaló que lo habían golpeado mucho a pesar de que se había presentado voluntariamente en la comisaría para entregarse. CNPT. Informe sobre inspecciones a la provincia de Mendoza (febrero-marzo 2021). P. 34; CNPT. Informe sobre inspecciones a unidades penitenciarias y dependencias policiales en la provincia de Tucumán. P. 32; CNPT. Informe sobre visita de inspección a la provincia de Tierra del Fuego A.e.I.A.S (agosto 2021). P. 49; CNPT. Informe sobre Visita de Inspección a la provincia de Chubut (octubre 2021). P. 85.

⁷ CNPT, Informe sobre el uso de facultades policiales de privación de libertad sin orden judicial, 2023. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2023/11/Informe-sobre-el-uso-de-facultades-policiales-de-privacion-de-libertad-sin-orden-judicial.-Final-3-1.pdf>

Paraná 341, Primer piso - CABA. CP C1017AAG - República Argentina

Tel. fijo: 3988 1680 / Tel. celular (+54 011) 3780-9470

www.cnpt.gob.ar



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

especialmente de incumplimientos por parte de la policía al momento de aplicarlas. Por eso, en estas situaciones es esencial el cumplimiento de las salvaguardias en las primeras horas de detención y ha recomendado, entre otras cuestiones, que se debe *“asegurar que las personas detenidas gocen, en el derecho y en la práctica, de todas las salvaguardias legales fundamentales a partir del mismo momento de la privación de libertad”*⁸.

Cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha determinado la responsabilidad internacional de Argentina por tener en su marco normativo leyes que habilitaban detenciones sin orden judicial, más allá de los casos lógicos de flagrancia⁹. Incluso, en su sentencia en el caso *Acosta Martínez y otros vs. Argentina* advirtió que, debido a la amplitud de este tipo de normas, son utilizadas arbitrariamente y con base en prejuicios y estereotipos sobre ciertos grupos históricamente discriminados¹⁰.

A todo lo mencionado cabe agregar que, en el marco de las visitas de inspección que el CNPT ha realizado a las distintas provincias, ha recibido alegaciones consistentes y reiteradas sobre malos tratos al momento de la detención. De los relatos surge que las personas, al momento de su detención, son víctimas de golpes de puño, con armas, patadas, hostigamiento verbal y amenazas, uso prolongado de esposas, requisas vejatorias, picanas y submarinos secos. Además, los allanamientos se han caracterizado por ser sumamente violentos, los/as agentes que intervienen son agresivos/as, no se adoptan medidas de contención cuando se realizan en presencia de niños, niñas y adolescentes, ni cuando se los/as separa de sus progenitores. Se ha relevado que esos procedimientos no cumplen con los protocolos correspondientes, se hacen sin presencia de testigos, se destruyen y sustraen objetos personales.

En función de lo expuesto, se entiende que el proyecto promueve e incluso pretende legalizar prácticas que resultan violatorias de derechos humanos y que pretenden eludir el control judicial correspondiente.

2) Modificación del Código Penal sobre resguardo del orden público (Expediente 0002-PE-2024)

⁸ CNPT, Informe sobre el uso de facultades policiales de privación de libertad sin orden judicial, P. 2, 25 y 30.

⁹ Corte IDH. Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229. Párrs. 80 y 81; Corte IDH. Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411. Párr. 98; Corte IDH. Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410. Párrs. 82-84.

¹⁰ Corte IDH. Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410. Párrs. 93, 95 y 100.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

a) Modificaciones al artículo 34 del Código Penal - Legítima defensa y cumplimiento del deber

El proyecto de ley postula modificar el art. 34 del Código Penal que contiene los diversos supuestos de eximentes para considerar no punible un hecho típico. Se pretende reducir la responsabilidad a aquellas personas que cometan graves excesos en el “cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de un derecho, autoridad o cargo”, así como a quienes obraren en “defensa propia o de sus derechos”, sea esta legítima o no. El proyecto propone que la proporcionalidad del medio empleado debe ser interpretada, en caso de duda, en favor de quien obrare en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo (inciso 4). Esta incorporación sería redundante ya que, en caso de duda, los jueces siempre deben fallar en favor del imputado.

Independientemente, la presunción de la proporcionalidad dificulta la rendición de cuentas posterior al uso de la fuerza por parte de funcionarios públicos pertenecientes a las fuerzas de seguridad. La proporcionalidad, en el caso de funcionarios/as públicos/as, debe ser probada en un proceso judicial y administrativo, y se debe acreditar que el uso de la fuerza siguió todas las reglas de la profesión policial; de lo contrario se estaría normativizando el incumplimiento de obligaciones internacionales específicas, entre ellas la obligación de llevar a cabo investigaciones prontas, exhaustivas e imparciales ante casos de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, dentro de las cuales se encuentra incluido el uso indebido/ilegal (no necesario o no proporcional) de la fuerza letal.

Resulta preocupante esta modificación que pretende desarmar el principio de proporcionalidad desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos¹¹ y la legislación nacional, que se caracteriza por permitir un análisis con objetividad y fundado en los saberes que los funcionarios deben manejar de acuerdo a la responsabilidad y tarea que ejercen. Por ello, dada su profesionalidad, el examen de proporcionalidad para agentes de las fuerzas de seguridad debe ser necesariamente más estricto.

Cabe agregar que, conforme la información reunida, los excesos de funcionarios públicos en estas causales de justificación se investigan, casi exclusivamente, cuando generan graves consecuencias para la vida o integridad de las personas, provocadas por el uso de armas de fuego, que debería ser una medida excepcional y de última instancia. En un contexto de repetidos abusos de la fuerza letal, el nuevo artículo supone una mayor discrecionalidad y un menor control en el accionar de las fuerzas de seguridad.

¹¹ En tal sentido véanse los fallos de la Corte IDH: Caso Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador. Excepción preliminar, fondo y reparaciones. Sentencia de 11 de mayo de 2022; y Caso Guerrero Molina y otros Vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de junio de 2021.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

Por otro lado, el inciso 6 amplía los supuestos de quien obrare en defensa propia o de sus derechos. El artículo propuesto permite ocasionar cualquier tipo de daño a un extraño que se presume como agresor tanto dentro del hogar como del lugar de trabajo y en cualquier momento del día; asimismo, incorpora la amenaza de arma falsa, el número de agresores que pudiera razonablemente hacer temer a quien se defiende, así como la situación de huida. Así, se desvirtúa por completo la noción de legítima defensa que exige como requisito esencial para su configuración la “necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla”.

Finalmente, el proyecto prevé la imposibilidad de querellar o demandar a la víctima o familiares de un abuso o exceso, cuando se sospechare que ellas están vinculadas a un delito aun en grado de tentativa (art. 34 inciso 7). Esta prohibición de querellar, viola principios básicos del derecho (como la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia), y colisiona con la Ley N° 27.372 de derechos y garantías de personas víctimas de delitos.

La prohibición de presentar querellas, a su vez, contradice el principio de universalidad de los Derechos Humanos, al excluir a presuntos infractores de la ley penal de la posibilidad de convertirse en víctimas, negándoles los derechos que emergen de dicha condición y, en definitiva, de su estatus de personas. Esta limitación genera especial preocupación, ya que aquellos acusados, sindicados o señalados de cometer delitos, constituyen un grupo especialmente propenso a sufrir graves violaciones a los Derechos Humanos por parte de las fuerzas de seguridad, como ser, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes.

La restricción del derecho a ser querellantes de las víctimas directas y sus familiares (víctimas indirectas), basada únicamente en su carácter de infractores de la ley penal, contradice a su vez el principio de inocencia (Art. 18 C.N), erige una discriminación intolerable, y es incompatible con lo establecido en las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad. Estas reglas consideran a la privación de libertad como una condición de vulnerabilidad y exhortan a los estados a remover los obstáculos para acceder a la justicia cuando sus derechos son vulnerados.

En la misma línea, la Observación General N° 20 del Comité de Derechos Humanos de la ONU establece que “...Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible”¹².

Más recientemente, la Argentina recibió la visita del Relator sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de Naciones Unidas, quien recordó que de acuerdo con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y

¹² Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 20 - Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), 1992, párr. 15.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

del Abuso de Poder, las víctimas de esta clase de hechos “tienen derecho a un acceso seguro a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño sufrido”, por lo que expresamente recomendó al Estado que “Garantice el acceso a la justicia sin discriminación, proporcione asistencia jurídica efectiva y gratuita y ofrezca protección a las familias y a los representantes de las víctimas de muertes por violencia institucional, muertes bajo custodia y homicidios por motivos de género”¹³.

Por otra parte, es de público conocimiento que, en casi la totalidad de los hechos de estas características, el avance de las investigaciones obedece al impulso de la querrela, aun cuando no necesariamente finalicen en una condena.

Por todo ello, se resalta que el derecho a poder querellar en estos casos se desprende de Convenciones Internacionales ratificadas por la Argentina¹⁴ y ha sido consolidado por condenas internacionales sufridas por el Estado, así como por los Acuerdos de Solución Amistosa por este suscriptos.

Por otro lado, esta modificación propuesta por el Poder Ejecutivo debe leerse en conjunto con la nueva Resolución N° 125/24 dictada por el Ministerio de Seguridad que aprueba el *Reglamento general para el empleo de las armas por parte de los miembros de las fuerzas federales de seguridad*¹⁵. La Resolución prevé que no debe aplicarse ninguna medida de índole administrativa, ni cautelar ni sancionatoria, hasta tanto no exista una resolución judicial firme que determine que el accionar policial no se ajustó al *Reglamento general para el uso de armas de fuego para las fuerzas federales*. Este artículo vulnera el principio básico de rendición de cuentas que deben seguir los Estados¹⁶, ya que es luego de la sustanciación de una investigación que se determina si el uso de la fuerza letal se ha ajustado o no al marco normativo vigente.

Cabe recordar que los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias establecen que "quienes estén supuestamente implicados en ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias serán

¹³ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Morris Tidball-Binz, 28 de septiembre de 2023, A/HRC/53/29/Add.1, párr. 61 y 75.

¹⁴ El Comité de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho a saber es una forma de hacer cesar o prevenir la tortura psicológica (artículo 7 del PIDCP) de los familiares de víctimas de ejecuciones clandestinas y otras lasas de delitos. CDH. Caso Lyashkevich c/ Belarús. Comunicación n.º 887/1999. Dictamen de 3 de abril de 2003. (Doc. CCPR/C/77/D/950/2000). Párr. 9.2. La interposición de una querrela constituye un medio para garantizar este tipo de derechos.

¹⁵ El Comité también presentó observaciones a la Resolución mediante NO-2024-00002977-CNPT-CNPT.

¹⁶ Asamblea General Naciones Unidas, Consejo Derechos Humanos, Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: funciones y responsabilidades de la policía y otros agentes de la autoridad, 15 de marzo 2021, A/HRC/46/L.27, párr. 12.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

apartados 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 investigaciones¹⁷. Así, resulta crucial que se proceda a la aplicación de las medidas administrativas cautelares que permitan la tramitación de la causa judicial correspondiente garantizando así que no se produzcan entorpecimientos ni obstaculizaciones.

Además, la Resolución habilita el uso de armas de fuego para numerosas situaciones junto a la desnaturalización del mecanismo de rendición de cuentas lo que puede llevar a que los/as agentes policiales y de seguridad utilicen sus armas de fuego entendiendo que se encuentran amparados por la Resolución y, en realidad, están incurriendo en responsabilidad penal.

b) Modificaciones a los artículos 237 y 238 del Código Penal - Atentado y resistencia a la autoridad

El proyecto de ley introduce cambios en los artículos 237 y 238 del Código Penal, modificando el tipo penal de atentado a la autoridad, y elevando las escalas penales para este delito y sus agravantes previstas en el artículo 238. Además, introduce un nuevo agravante.

La modificación postulada al artículo 237 amplía considerablemente el universo de acciones que pueden ser absorbidas por la figura, ya que se quita el párrafo final del artículo, que establece que la intimidación o fuerza ejercida contra un funcionario público o quien le prestare auxilio a su requerimiento tiene que ser empleada “para exigirle la ejecución u omisión de un acto propio de sus funciones”, y se reemplaza por “mientras estuviere cumpliendo sus funciones”.

A la vez, mientras se amplía el espectro de conductas abarcadas por la figura, se aumentan considerablemente las penas¹⁸ que, comparadas con otras escalas penales previstas en el código, resultan desproporcionadas. La desproporcionalidad del aumento se advierte con claridad, por ejemplo, en el atentado a la autoridad agravado, previsto por el art. 238, que de acuerdo al proyecto tendría una pena más grave que el homicidio culposo (art. 84), el homicidio preterintencional y en “estado de emoción violenta” (art. 81). Como resultado, se disminuye la lesividad de las conductas ya tipificadas y aumenta la pena

¹⁷ Consejo Económico y Social, Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, 24 de mayo de 1989, Resolución 1989/65, principio 15.

¹⁸ El delito de atentado a la autoridad tiene prevista una pena de prisión de un mes a un año, y se ampliaría a prisión de uno a tres años. El agravante establece una pena de prisión de seis meses a dos años y se llevaría a prisión de cuatro a seis años.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

impuesta de forma desproporcionada y asistemática para los delitos sobre los que versa el proyecto.

De la información relevada en las visitas de inspección realizadas por el CNPT, se ha podido detectar que la resistencia a la autoridad es una figura penal que con frecuencia es utilizada para posibilitar detenciones arbitrarias en jurisdicciones donde se ha eliminado las detenciones sin control judicial (como la averiguación de antecedentes o edictos¹⁹), o en otros casos para justificar lesiones ocasionadas al momento de la detención por medio de la imputación de esta figura²⁰ generando situaciones propicias para la imposición de torturas y/o malos tratos en condiciones de impunidad. La incorporación del último agravante, agresión con piedras, palos u otros objetos, pretende legitimar las detenciones que se suceden en las manifestaciones públicas y protestas sociales²¹.

Se ha observado que estas figuras penales usualmente son utilizadas para imputar personas en el contexto de protestas o manifestaciones públicas, constituyendo formas directas o indirectas de criminalización de la protesta social.

En este sentido, resulta alarmante no solo la ampliación de estos tipos penales, profundizando su vaguedad y ambigüedad en colisión con los principios de legalidad y los estándares interamericanos de derechos humanos, sino especialmente que se postule una

¹⁹ Las personas entrevistadas señalaron que la violencia durante el momento de la detención se incrementa cuando quien es detenido pertenece a otra jurisdicción. Se recibieron muchas denuncias de causas fraguadas, en especial, las relacionadas con cohecho y resistencia a la autoridad. Esta situación habría aumentado a partir de la modificación del Código de Faltas ya que, en la actualidad, al no poder ser detenidos por infracción a dicha normativa se les atribuye, falsamente, alguno de esos delitos que no requeriría otra prueba que la denuncia del funcionario involucrado. En Cruz del Eje, por ejemplo, uno de los integrantes de la delegación se entrevistó con el Ayudante Fiscal que se encontraba en la dependencia policial al momento de la visita, quien reconoció que a partir de la aplicación del nuevo Código de Convivencia se habían reducido las detenciones por esas normas, pero se habían incrementado las motivadas por resistencia a la autoridad. Ver: CNPT. Informe sobre inspecciones a la provincia de Córdoba (2018-2019), p. 6 y 7. Disponible en: https://cnpt.gob.ar/2022/wpcontent/uploads/2022/01/INFORME_SOBRE_INSPECCIONES_A_LA_PROVINCIA_DE_CORDOBA.pdf.

²⁰ Ver: CNPT. Informe sobre inspecciones a la provincia de Tucumán (2020), p. 19. Disponible en: https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/INFORME_SOBRE_INSPECCIONES_UNIDADES_PENITENCIARIAS_DEPENDENCIAS_POLICIALES_PROVINCIA_TUCUMAN.pdf.

²¹ Ver: CNPT. Informe de la visita a la provincia de Jujuy en contexto de las protestas acontecidas entre los días 14 y 17 de junio de 2023 (2023), p. 5 y 11. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2023/12/INFORME-JUJUY-2023.pdf>.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

escala penal significativamente más elevada que, con la reforma propuesta, no admitirá que sea de ejecución condicional.

3) Modificación del Código Penal y Código Procesal Penal Federal, sobre Reincidencia, Reiterancia, Concurso de Delitos y Unificación de condenas (Expediente 0004-PE-2024)

El último proyecto introduce reformas al Código Penal de la Nación, Código Procesal Penal Federal y Código Procesal Penal (Ley 23.984). Se trata de un programa de reforma que prevé aumentos en las escalas penales y una mayor prisionización con fundamentos securitarios.

a) Sobre el instituto de la reincidencia

El instituto de la reincidencia tal y como se encuentra vigente en el Código Penal de la Nación a partir de su regulación en los artículos 50 y 14, ha sido criticado en numerosas ocasiones tanto por la doctrina como por la jurisprudencia y ha generado serios debates a lo largo de los años. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación puso fin a muchas de estas discusiones en 2014 mediante el cuestionado fallo “Arévalo” (A.558.XLVI), a partir del cual el máximo tribunal nacional confirmó la constitucionalidad de la reincidencia, en tanto no menoscabaría la garantía *non bis in idem* porque tan solo representa un ajuste del tratamiento penitenciario impuesto a quien no internalizó las consecuencias de una pena ya sufrida, al impedir el acceso a la libertad condicional. Esta definición también ha sido fuertemente cuestionada ya que, en los hechos, se termina valorando una conducta que ya recibió una condena para agravar otra nueva, violando el principio de culpabilidad y el derecho penal de acto.

Sin embargo, dentro de la lógica del referido precedente de la Corte Suprema, queda claro que no es lo mismo alterar el quantum de la sanción, que modificar su forma de ejecución. Según la Corte, lo central para determinar si el instituto es violatorio de la Constitución Nacional es que la reincidencia se valora únicamente para alterar el modo en que se ejecuta la segunda pena y no el monto de la sanción en sí mismo.

La reforma propuesta se aparta de estos precedentes de la Corte. La nueva redacción del artículo 50 propone un agravante genérico para quienes hayan sido condenados dos o más veces a una pena privativa de la libertad. Estas personas serán declaradas reincidentes y la última condena se agravará en un tercio del mínimo y del máximo de la escala penal aplicable. Básicamente se propone agravar el quantum de la sanción por el hecho de haber cometido otro u otros delitos que ya obtuvieron una sanción penal. En línea con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto viola el principio de *ne bis in*



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

idem en tanto el aumento de la pena que le corresponde por el nuevo hecho surge de la comisión de un hecho anterior por el que ya fue penado. Esto implica una clara doble sanción incompatible con nuestra Constitución Nacional. No solo se pena dos veces un mismo hecho, si no que se viola el principio de culpabilidad y el derecho penal de acto, en tanto se grava el quantum de la pena sobre la base de lo que la persona es y no por la culpabilidad concreta en el hecho por el que se la condena.

Para justificar esta reforma, el proyecto sostiene que la reiteración de delitos demuestra un desprecio sistemático por las prohibiciones legales emergentes del sistema penal y que, por eso, resulta razonable que la amenaza de pena sea mayor, “tanto en términos de prevención general como en respuesta a la conducta delictiva pertinaz”. Es importante destacar que la única finalidad constitucional de la pena es la resocialización²². La mención de la prevención general y la retribución, dan cuenta de la omisión de dicha finalidad constitucional y explicitan el espíritu de la reforma. Si una persona reincide en la comisión de delitos se constituye un fracaso del Estado en la resocialización y el proyecto no explicita datos ni estudios que demuestren científicamente las propiedades resocializadoras de mayores cuotas de prisionización.

En definitiva, se promete reducir los efectos del delito en la sociedad a través de la incapacitación de los ofensores; esto es, segregarlos por el mayor tiempo posible en las unidades penitenciarias²³.

b) Sobre los concursos y la unificación de penas

Bajo el pretexto de establecer una amenaza de pena mayor ante la reiteración de delitos, el proyecto modifica sustancialmente los concursos de delitos y la unificación de penas, reglas que, aplicadas junto a la propuesta de la reincidencia, destruyen la coherencia del sistema de penas del Código Penal.

En primer lugar, se modifica la regla del concurso real. Se propone modificar el actual artículo 55 del Código Penal para que, en caso de existir un concurso real de delitos, es decir más de un hecho delictivo que se imputa, si se tratare de más dos hechos, se agravarán en un tercio del mínimo y del máximo las escalas penales aplicables para cada uno de esos delitos. Teniendo en cuenta que la comisión de varios hechos es frecuente, esta modificación implica una agravante general de cualquiera de los delitos del código penal, por el solo hecho de haberse imputado en conjunto.

²² Art. 18 CN, art. 75 inc. 22, artículos 5.6 de la CADH y 10.3 del PIDCP y art. 1 de la ley 24660.

²³ Feely, M. y Simon, J. (1995). La nueva penología. Notas acerca de las Estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancias. *Delito y Sociedad*, 6-7, pp. 33-58, p. 42.



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

Por otro lado, con la modificación propuesta para el artículo 55, estas mismas reglas se aplicarán cuando se deba juzgar a una persona que esté cumpliendo pena por otro hecho distinto; o cuando se hubieren dictado DOS (2) o más sentencias firmes sobre esa persona. Es decir, que también se le aumentarán las escalas penales en un tercio del mínimo y del máximo. La propuesta no es clara respecto de cómo se superpone esto con la declaración de reincidencia. No queda claro si se trata del mismo supuesto de la reincidencia, tal y como está definida en la modificación propuesta – ya que ahora no requeriría el cumplimiento de la condena dictada - o si al aumento de penas que le correspondería por ser declarado reincidente, se le debería sumar este otro aumento. Una interpretación racional impediría superponer estas dos agravantes, pero la imprecisión técnica del texto da lugar a una enorme discrecionalidad que, interpretada de la peor forma, daría lugar a una pena más desmesurada e incoherente aún.

Como ya fue sostenido, la aplicación de una agravante en el quantum de la pena, por el solo hecho de la existencia de otra condena, de la misma forma que en la reincidencia, contradice la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y viola la Constitución Nacional en tanto vulnera la garantía del *ne bis in idem*, el principio de culpabilidad y el derecho penal de acto.

A todo esto, se suma la derogación del método compositivo de unificación de penas que brindaba racionalidad a la unidad de varias condenas, para ser reemplazado por el método de la suma aritmética de los montos, lo que resulta también un aumento de penas encubierto.

Así propuesta, la única limitación que contiene la reforma respecto de todos estos aumentos de penas que introduce es que el resultante de todos los cálculos establecidos, aplicados a cada caso, no pueden superar los 50 años de prisión. Este único costo al crecimiento irracional de penas propuesto es a todas luces insuficiente. El proyecto permite que delitos que pueden ser considerados como leves, terminen obteniendo una pena absolutamente desproporcionada por el simple hecho de ser cometidos y juzgados en conjunto, cuestión que se agrava aún más si la persona vuelve a ser condenada.

La reforma impulsa aumentos de pena absolutamente desproporcionados, pero no contempla de qué forma el sistema penal afrontará el abrupto aumento del encarcelamiento que esto implica. La implementación de las reglas propuestas implicaría agravar más aún el diagnóstico de sobrepoblación y hacinamiento y los fundamentos del proyecto ni siquiera lo contemplan.

c) Sobre el instituto de la reiterancia

Se propone la incorporación de la figura de la reiterancia delictiva tanto en el Código Procesal Penal Federal (art. 17 y 210) como en el Código Procesal Penal Ley 23.984 (art. 280



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

y 312) como un supuesto más para dictar una prisión preventiva. La noción de reiterancia es sumamente amplia y confusa ya que en algunas ocasiones resulta suficiente que la persona se encuentre imputada en una causa penal para que se aplique. Es decir, se considera que una persona es reiterante por la mera existencia de otros procesos penales en curso; de esta manera, se atenta así contra el principio de inocencia consagrado en nuestra Constitución Nacional, y a su vez, implica la imposición de una pena por un delito distinto al que se está juzgado.

En otras ocasiones se fundamenta en la posibilidad de que la persona cometa nuevos delitos, asociándose a cuestiones de peligrosidad.

Además, al ampliarse los supuestos para el dictado de la prisión preventiva como medida cautelar se termina por desnaturalizar su carácter excepcional concibiéndola como la regla del proceso penal. Los estándares internacionales en la materia son contundentes al establecer que solo se debe imponer cuando sea necesaria para la satisfacción de un fin procesal legítimo, a saber: que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. La prevención general de ciertos delitos, por más graves que sean, o el efecto disuasivo no son una de ellas ni deberían serlo²⁴.

Para garantizar la presunción de inocencia, las medidas que ordenen una prisión preventiva deben estar fundadas y se debe acreditar de manera clara la existencia de los requisitos exigidos por la Convención Americana de Derechos Humanos; proceder de otro modo equivaldría a anticipar la pena²⁵. En la jurisprudencia nacional, se ha establecido que no pueden valorarse circunstancias tales como la reincidencia, la reiteración delictiva, la existencia de causas en trámite o la concesión de excarcelaciones y rebeldías en procesos anteriores, por tratarse de cuestiones que exceden las condiciones personales del imputado y la situación actual y concreta del caso²⁶.

Esto proyecto propone un aumento del encarcelamiento y debe ser analizado en relación con la problemática de la sobrepoblación, siendo uno de los factores que la agrava²⁷. Tal como el Comité ha expuesto en los sucesivos informes anuales presentados ante este

²⁴ Corte IDH, caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México, Sentencia de 7 de noviembre de 2022, párr. 163.

²⁵ Corte IDH, caso J. vs. Perú, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2013, Párr. 159; en igual sentido la Corte ha fallado en los casos: Caso López Álvarez vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 69; Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 29 de mayo de 2014, entre otros.

²⁶ Acuerdo Plenario Nro. 13 “Díaz Bessone s/ inaplicabilidad de ley” de fecha 30/10/2008. Voto de la Dra. Ledesma.

²⁷ CNPT, Informe Anual a la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo 2022, p. 21. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Anual-a-la-Comision-Bicameral-de-la-Defensoria-del-Pueblo-2022.pdf>



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA



CONSEJO FEDERAL DE
MECANISMOS LOCALES
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA

H.C.N., el uso excesivo de la prisión preventiva incide directamente en la sobrepoblación en el sistema penal de encierro, dificultando el acceso a derechos de las personas privadas de la libertad. En el marco de las visitas de inspección se ha observado que las PPL con prisión preventiva tienen escasas posibilidades de acceder a trabajo, educación y otros derechos ya que, en principio, no se aplica el régimen progresivo previsto en las leyes de ejecución penal.

En consecuencia, el Comité viene recomendando al Poder Judicial y a los Ministerios Públicos que se revisen los estándares de aplicación de la prisión preventiva, previendo medidas alternativas al encierro como el arresto domiciliario, aún ante la falta de dispositivos electrónicos de control. A esto se agrega la recomendación de aplicación de estas medidas especialmente en casos de madres alojadas con sus hijas/os en unidades penitenciarias²⁸.

En igual sentido se ha pronunciado el Subcomité para la Prevención de la Tortura en sus visitas al país en 2012 y 2022. En la primera de ellas, instó a que se tomen medidas con celeridad para reducir el número de personas en detención preventiva y el tiempo de su detención en esta situación, tales como un mayor recurso a medidas cautelares, la fianza de excarcelación o un mayor uso del brazaletes electrónico. Asimismo, recomendó la realización de una evaluación sobre el recurso a la prisión preventiva y su duración, con miras a que en la práctica judicial se deje de fundar su uso en valoraciones subjetivas como “peligrosidad”²⁹. En su última visita el Subcomité consideró que la prisión preventiva constituye la más extrema de las medidas cautelares y que representa un riesgo de tortura y malos tratos; más aún si las condiciones materiales de la estructura penitenciaria no son las adecuadas³⁰.

Por último, el proyecto prevé la eliminación del inciso c) del art. 218 del Código Procesal Penal Federal que contemplaba que no se podía aplicar la prisión preventiva *cuando se trate de hechos cometidos en el ejercicio de la libertad de expresión o como consecuencia de la crítica en cuestiones públicas*. Esta modificación junto con el nuevo agravante del art. 238 del Código Penal y el nuevo *Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación*³¹ constituyen obstáculos para el ejercicio del derecho humano a manifestarse y protestar que surge del artículo 14 de la Constitución Nacional.

²⁸ CNPT, Informe Anual a la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo 2021, p. 148.

²⁹ SPT, Informe sobre la visita a Argentina del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, CAT/OP/ARG/1, 27 de noviembre de 2013, Párr. 46.

³⁰ SPT, Visita a la Argentina del 19 al 30 de abril de 2022: recomendaciones y observaciones dirigidas al Estado parte, CAT/OP/ARG/ROSP/1, 19 de diciembre de 2023, párr. 26.

³¹ Ver: Declaración del CNPT y del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura. <https://cnpt.gob.ar/2023/12/15/declaracion-del-cnpt-y-del-consejo-federal-de-mecanismos-locales-para-la-prevencion-de-la-tortura/>