



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ABRAHAM

Concesión de facultades a las fuerzas policiales y de seguridad, al Ministerio Público Fiscal y al Poder Judicial para ser aplicadas a la investigación, la prevención y la lucha de delitos complejos

En primer lugar, no puedo dejar de señalar que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, por el cual se pretende legislar acerca de diferentes técnicas de investigación para delitos complejos, como son el agente encubierto, el agente revelador, el informante y la entrega vigilada, ha llegado a este honorable recinto sin el profundo estudio y debate previo que sin duda una materia tan controversial amerita.

A este respecto, diferentes legisladores de los distintos bloques de la oposición han expresado su preocupación por el escaso análisis y discusión que el proyecto tuvo en el seno de las respectivas comisiones que intervinieron en su tratamiento parlamentario. Para ser preciso, el dictamen se firmó y aprobó de manera presurosa, mientras diputados de distintos bloques procurábamos abrir la discusión acerca de su contenido. No hubo entonces posibilidad alguna de enriquecer su debate, con las observaciones y críticas que podrían haberse aportado.

Si bien es cierto que el proyecto contempla ciertas técnicas y prácticas de investigación criminal, que en algunos ya se encuentran reguladas para algunos delitos y en otros constituyen una práctica habitual informal de las fuerzas de seguridad, la propuesta enviada por el Ejecutivo se muestra insuficiente a la hora de acotar los márgenes de arbitrariedad y abusos, tan frecuentes en dichas prácticas. El marco conceptual utilizado se presta a confusas interpretaciones, al tiempo que no se otorgan a la autoridad judicial y al Ministerio Público Fiscal las facultades de control y dirección que necesariamente les corresponden. En ese sentido, a lo largo de todo el articulado se pone claramente de relieve que el proyecto no se ajusta a las disposiciones del nuevo sistema procesal penal acusatorio adoptado a partir de la sanción de la ley 27.063, que es el que justamente habrá de aplicarse a los delitos para los cuales se contemplan estas técnicas especiales de investigación criminal.

En el sistema acusatorio es el Ministerio Público Fiscal quien de manera indelegable y sin excepciones tiene a su cargo la investigación. Por lo tanto, es al fiscal a quien en todos los casos debería corresponder la decisión acerca de la conveniencia de la aplicación de una técnica especial de investigación en una investigación criminal en particular; siendo luego el juez de garantías a quien le compete su autorización y control de legalidad, y a las fuerzas preventoras de seguridad, policía judicial o similar, su ejecución.

Sin embargo, a lo largo del proyecto presentado por el Ministerio de Seguridad se evidencia una preocupante confusión de roles, lo que puede dar lugar a injustificables abusos, discrecionalidad, falta de dirección y control, ya que varias de las funciones que deberían



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

corresponder al fiscal se ponen en cabeza del juez, o lo que es peor aún, del Ministerio de Seguridad e incluso de las propias fuerzas de seguridad.

Ello bien puede obedecer a una deficiente técnica legislativa, a la falta de un exhaustivo estudio de las cuestiones sobre las que se pretende legislar, a una premura que no aparece debidamente justificada o a una intención del Ministerio de Seguridad de reproducir en nuestro ordenamiento normativo técnicas y procedimientos de investigación netamente represivos, arbitrarios y sin el debido control jurisdiccional, propios de otras latitudes. Es que bajo el ropaje de combatir el narcotráfico, el terrorismo, la trata de personas o el lavado de activos de origen ilícito no pueden avalarse prácticas y medidas que en muchos casos han demostrado su fracaso, ya sea por mal uso, por un uso abusivo o por el menoscabo del debido proceso y del derecho de defensa en juicio que su utilización discrecional, sin la debida dirección y control jurisdiccional, conlleva.

No olvidemos que, por su complejidad e intereses económicos, en la mayoría de este tipo de delitos se ven implicados, directa o indirectamente, miembros de las fuerzas de seguridad que deberían prevenirlos e investigarlos y a los que el proyecto otorga facultades de injerencia y actuación excepcionales.

Por otra parte, el proyecto evidencia una confusión entre lo que son técnicas de investigación criminal y lo que en verdad constituye inteligencia criminal, lo que en definitiva deriva en una deficiente regulación.

En el sistema acusatorio, la investigación criminal es aquella que se efectúa en el marco de un proceso, causa o investigación penal en curso, y consecuentemente debería ser conducida de manera exclusiva por el Ministerio Público Fiscal, con el debido control de legalidad por parte del juez de garantías. En cambio, la inteligencia criminal consiste en la recolección, gestión y análisis de información con el fin de poder anticiparse a distintos tipos de amenazas para el Estado; en estos casos, la investigación penal caso por caso resulta tardía e insuficiente, siendo el órgano rector del sistema de inteligencia la Agencia Federal de Inteligencia, cuyos resultados serán luego sujetos al control jurisdiccional respectivo.

La diferencia es fundamental y trae consecuencias directas tanto en el modo en que se accede a la información como en la manera en que es incorporada al juicio, la forma en que se efectúa el control de legalidad y el mecanismo por el cual se torna efectivo el ejercicio del derecho de defensa en juicio a favor del justiciable y, en definitiva, de la ciudadanía toda.

Sin embargo, a este respecto, y pese a lo importante de la cuestión, el proyecto se presta a imprecisiones y lagunas, ya que en algunos casos a estos agentes se los excluye como testigos y en otros no se deja en claro cómo se efectúa su participación en el juicio sin afectar el derecho de defensa y el control de la prueba de cargo por parte del acusado. En lo particular, en el agente encubierto (artículos 3° y 4°) se contempla que sea el juez quien disponga la actuación de agentes de las fuerzas de seguridad para que se introduzcan como integrantes de la organización delictiva, en lo que confusamente se deduce sería el



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

marco de una investigación en curso. Sin embargo, dicha facultad debería estar a cargo del fiscal, que es quien debe decidir esta cuestión, sujeto al control y autorización del juez. Lo que es más grave aún en el proyecto es que el juez solamente está facultado para disponer la actuación del agente encubierto, pero se deja al arbitrio del Ministerio de Seguridad su designación e instrumentación, cuando en virtud del sistema acusatorio que se propicia a nivel nacional debería ser el agente fiscal quien tenga dicha atribución, ejerciendo la directiva directamente, no sobre un agente de las fuerzas de seguridad sino sobre un cuerpo de investigación judicial especializado.

En el caso del agente revelador (artículos 5° y 6°) ocurre algo similar. Es el juez quien podrá disponer que agentes de las fuerzas policiales y de seguridad actúen como agentes reveladores, pudiéndolo hacer de oficio o a pedido del representante del Ministerio Público Fiscal.

Aquí no solo no se explica el porqué de esta diferencia en el procedimiento, que vuelve a atentar contra los principios del sistema acusatorio, sino que además no se especifica si las tareas del agente revelador serán efectuadas como tareas de una investigación en curso o de inteligencia previa, ni tampoco se establecen los parámetros y controles necesarios para evitar que la figura termine convirtiéndose en una verdadera instigación a cometer delitos. En la figura del informante (artículos 13 y 14), la falta de dirección y control por parte del Ministerio Público Fiscal se ve exacerbada, previéndose una relación directa con las fuerzas de seguridad. El informante aporta información o documentos directamente a las fuerzas de seguridad u otros organismos y ni siquiera es contemplado como testigo en la causa.

Más llamativo aún es que al Ministerio de Seguridad se le asignan facultades para crear un registro de informantes y dictar las disposiciones necesarias a fin de reglamentar las cuestiones atinentes a la procedencia y contraprestación económica, sin control jurisdiccional alguno.

Ello implica, ni más ni menos, dejar en manos de las fuerzas de seguridad y sin control judicial efectivo dudosas prácticas de delación y venta de supuesta información útil a la investigación, o la inclusión por esa supuesta vía, ahora reglamentada, de información obtenida de manera irregular por parte de las fuerzas de seguridad.

Finalmente, en cuanto a la entrega vigilada (artículos 15 y 16), el proyecto propone una redacción nuevamente errónea en torno a la facultad de dirección y control que debió darse al agente fiscal.

Asimismo, la redacción de las hipótesis en las que se aplicaría la medida también se presenta confusa, previendo solo que el juez podrá autorizar que se postergue la detención de personas o secuestro de bienes cuando estime que la ejecución inmediata de dichas medidas puede comprometer el éxito de la investigación.

En cuanto a las disposiciones penales, el artículo 17 del proyecto sanciona la conducta del funcionario o empleado público que indebidamente, de manera dolosa o culposa, revelar la identidad de un agente encubierto, un agente revelador, un informante, testigo o imputado protegido, incorporándose en una figura más específica y severa que el actual artículo 157



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

del Código Penal.

Sin embargo, entiendo que dicha figura penal por sí sola resulta insuficiente, debiéndose haber debatido al menos la conveniencia de introducir un tipo penal o un agravante para aquellos agentes que cometieren ilícitos haciendo un uso indebido o abusivo de la calidad excepcional con la que fueron investidos.

Lo antedicho requiere especial relevancia si tenemos presente que el artículo 9° del proyecto establece que no serán punibles aquellos agentes que, como consecuencia necesaria del desarrollo de su actuación, se hayan visto compelidos a la comisión de un ilícito.

Finalizando el proyecto, en el artículo 18 se prevé que cuando se encontrase en peligro la vida de la víctima o su integridad psíquica o física, o la demora en el procedimiento pueda comprometer el éxito de la investigación, el juez y el fiscal de la causa podrán actuar en ajena jurisdicción territorial, ordenando a las autoridades de prevención las diligencias que entiendan pertinentes, debiendo comunicar las medidas dispuestas al juez del lugar.

La redacción es nuevamente confusa y laxa en este punto, lo que podría dar lugar a indebidas y arbitrarias injerencias de la Justicia federal, principalmente con asiento en la Ciudad de Buenos Aires, en las distintas jurisdicciones provinciales.

Todas estas razones me llevan a insistir en la idea de que el proyecto debió ser analizado y discutido, en profundidad y detalle, en las comisiones previo a su llegada al recinto. Esto no sucedió, lo que motiva mi rechazo al dictamen de la mayoría.

INSERCIÓN DE LA SEÑORA DIPUTADA CONTI

Concesión de facultades a las fuerzas policiales y de seguridad, al Ministerio Público Fiscal y al Poder Judicial para ser aplicadas a la investigación, la prevención y la lucha de delitos complejos

El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional regula ciertas técnicas especiales de investigación para que las fuerzas de seguridad y las autoridades judiciales puedan utilizarlas en aquellos delitos cuya investigación sea compleja.

Las figuras que se regulan son: agente encubierto, agente revelador, informante, entrega vigilada y prórroga de jurisdicción.

En primer lugar, y en atención a la gravedad que plantea el tema, debe señalarse que la legitimación de la figura del informante implica la aceptación de métodos extorsivos de investigaciones en cabeza de las fuerzas policiales y de seguridad, reconociendo que será la policía la encargada de conducir la investigación. Esta práctica atenta contra la vigencia de criterios de transparencia y probidad dando lugar al "armado de procedimientos" y al fomento de prácticas corruptas por parte de la policía y cuerpos de seguridad, más aun



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

teniendo en cuenta que se habilita una contraprestación económica.

En segundo término, se relega al Ministerio Público Fiscal a un rol secundario y con escasa intervención, lo cual implica contrariar el nuevo sistema procesal penal acusatorio Ley 27.063 , donde el fiscal –y no el juez- es quien dirige la investigación, sin excepciones. Por su parte, las fuerzas de seguridad deberían ser quienes ejecuten los actos concretos de investigación, bajo la conducción del fiscal. Sin embargo, varias funciones que deberían corresponder al fiscal se hallan en cabeza del juez y del Ministerio de Seguridad.

Ello también puede advertirse, por ejemplo, cuando se pone a cargo del Ministerio de Seguridad la designación del agente encubierto y se establece que el juez puede disponer de oficio o a pedido del Ministerio Público Fiscal la actuación del agente. Manteniéndose la posibilidad de que sea el juez quien disponga la intervención del agente encubierto de oficio, se plantea el grave problema de cómo podrá el juez autocontrolarse, es decir, cómo podrá hacer el control de razonabilidad de una medida que él mismo impulsa.

Algo similar ocurre con el agente revelador donde nuevamente el juez puede disponer de oficio la realización de una entrega vigilada, así como también su suspensión.

El proyecto prevé una regulación peligrosa del agente encubierto y el agente revelador. Por un lado, se corre el riesgo de que el personal policial que actué en estas condiciones se transforme en agente provocador, instigando la comisión de delitos en la banda en la cual se infiltre -esto ya ha sido rechazado por nuestra Corte Suprema de Justicia- y, por otro lado, resulta sumamente preocupante que pueda existir una pretensión de introducir agentes policiales en organizaciones criminales no para investigar y enjuiciar a sus miembros sino para aniquilarlos. Esta preocupación, que ha sido planteada también por otros bloques políticos, se desprende de la redacción original del proyecto enviado por el Ejecutivo, que luego fue modificado. En aquella redacción se permitía que los agentes cometieran delitos que pudieran poner en peligro cierto la vida o la integridad psicofísica de miembros de la organización criminal en la cual se estuvieran infiltrando, o de otra. Esto, a todas luces, resultaría flagrantemente inconstitucional.

También se observa una evidente confusión entre las actividades de investigación criminal y las de inteligencia criminal, lo cual se traduce en una regulación incoherente y errónea. Esto se refleja en el hecho de que la declaración en juicio de los agentes encubiertos y reveladores se prevea de manera excepcional, “únicamente cuando su testimonio resultare absolutamente imprescindible”. Así, la regla será que los agentes no declaren en el juicio oral, por lo que no se producirá prueba en esa instancia, y por ende no existirá control de las partes ni inmediatez del juez.

Algo similar ocurre con la figura del informante, donde no se establece con claridad cómo será la producción de la prueba y su control por las partes y por el juez. Esto se refuerza por el hecho de que será el Ministerio de Seguridad quien decidirá la contraprestación económica que recibirán estas personas que proporcionen información de inteligencia, vulgarmente conocidos como “buches”.

Respecto de la entrega vigilada, si bien se considera adecuada como técnica de



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

investigación, ella solo podría ser aplicada en la investigación de alguno de los casos contemplados, como ser, los de narcotráfico y/o entrega de divisas, más nunca en supuestos donde haya personas involucradas como víctimas directas del delito.

Por último, en cuanto a la prórroga de jurisdicción, ocurre algo análogo a lo que sucede con el agente encubierto: la legislación actual prevé una aplicación limitada a casos de narco criminalidad, y este proyecto lo amplía a una gran gama de delitos, con el riesgo de generar numerosos riesgos de competencia.

Con este proyecto se busca volver a la vieja dinámica donde los dueños de la investigación son los policías, con un leve control del juez. El Ministerio Público Fiscal quien debe promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad artículo 120 de la Constitución Nacional aquí brilla por su ausencia. Bajo la denominación de técnicas especiales de investigación se normativizan figuras e institutos que podrían retrotraernos a resultados de un estado policial que en modo alguno deseamos.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA COPES

Concesión de facultades a las fuerzas policiales y de seguridad, al Ministerio Público Fiscal y al Poder Judicial para ser aplicadas a la investigación, la prevención y la lucha de delitos complejos

En el caso del segundo proyecto que se somete a consideración, técnicas especiales de investigación, también acompañaremos, pero con observaciones.

El dictamen propuesto plantea la necesidad de contar con nuevas y mejores herramientas para perseguir y sancionar delitos complejos. De esta manera, el proyecto procura establecer un marco regulatorio para las figuras del agente encubierto, el agente revelador, el informante, la entrega vigilada y la prórroga de jurisdicción, en pos de brindar herramientas a las fuerzas de seguridad y a la Justicia para hacer frente a la criminalidad organizada.

Es indudable que hay que dotar al Estado de todas las herramientas necesarias a los fines de poder perseguir eficazmente todas las manifestaciones de la criminalidad organizada que afectan día a día la vida de los argentinos, y socavan las bases de la democracia. Desde este lugar, reconocemos la relevancia y la necesidad del tratamiento del proyecto. No obstante, entendemos que el tema requiere de un debate profundo con el objetivo de obtener el mejor instrumento legislativo.

Todas estas figuras son entendidas en general en el marco de la necesidad de instrumentar herramientas extraordinarias, no para cualquier tipo de caso, sino para casos de gravedad y complejidad. Desde este lugar, el dictamen incurre en inconvenientes al definir el universo de casos aplicables. Estas figuras especiales de investigación deberían ser aplicadas de manera excepcional, en caso de ausencia o insuficiencia de medios de prueba, es decir, para



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

aquellos casos en los que resulta realmente difícil poder contar con pruebas que contribuyan a esclarecer hechos y a avanzar en la investigación. Pero esto implica que hablamos siempre de herramientas extraordinarias para casos extraordinarios, habida cuenta del riesgo siempre latente de legitimar la ilegalidad en la investigación penal.

De esta manera, con el objetivo de mejorar la eficacia de la política criminal -objetivo que compartimos-, las figuras aquí recogidas podrían tener una aceptación excepcional sólo cuando su auxilio fuera indispensable para superar dificultades insalvables con los medios probatorios ordinarios –comunes- de gravísimos delitos. En este sentido, hubiera sido correcto introducir el principio de excepcionalidad como principio rector del proyecto. Sobre este punto en particular, la propia Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en uno de sus manuales contempla la regulación de algunas de estas figuras bajo el principio de excepcionalidad.

Por otro lado, el dictamen en su definición de universo de casos comprendidos, excede en principio las definiciones internacionales que existen al respecto, cristalizadas en la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, también conocida como la Convención de Palermo. ¿De qué hablamos cuando hablamos de criminalidad organizada? Brevemente podemos decir que la criminalidad organizada constituye un negocio económico protagonizado por grupos delictivos de varias personas que se organizan y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo, actuando concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, para “obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Lo que la diferencia de la criminalidad común llevada a cabo por delincuentes ocasionales o no profesionales es, precisamente, la estructuración de un grupo o banda delictiva que cuenta con cierto desarrollo operativo y logístico, y con permanencia temporal, cuyas actividades ilícitas buscan generar algún tipo de provecho o rendimiento económico o material.

La estructura constituye, entonces, el punto central en el que confluyen todas las definiciones que se han esbozado respecto al crimen organizado. En otras palabras, el elemento que distingue al crimen organizado de la multitud de delitos que pueden formar parte de sus actividades, es esencialmente la noción de estructura como forma de organizar las relaciones y los roles que permiten llevar a cabo actividades ilícitas con ánimo de lucro y vocación de permanencia.

De esta manera, para entender correctamente la naturaleza del crimen organizado es menester comprender que ésta no tiene que ver con la seriedad de los delitos en cuestión, ni con la cantidad y calidad de las personas involucradas en su comisión, o la violencia ejercida, sino antes bien con la existencia de una organización para la comisión de los mismos, existencia que es interpretada como una amenaza directa a la hegemonía del Estado en materia política y policial, o a la idea del Estado como estructura legítima de control. En otras palabras, el crimen organizado es una forma de gobernanza de mercados ilegales que los Estados definen como amenaza a la seguridad.



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

Ahora bien, hablar de criminalidad organizada y, en consecuencia, de la necesidad de diseñar herramientas que colaboren en la eficacia de la política criminal, obliga a poner en perspectiva la desestructuración de mercados delictivos, esto es, la lectura de dinámicas, mercados y estructuras. No se trata de un análisis de caso a caso, sino de una mirada que atiende a regularidades, a circuitos, a dinámicas, a redes. Es decir, procura dar cuenta del funcionamiento de la estructura. De eso, siempre, absolutamente siempre, hablamos cuando referimos a criminalidad organizada.

Desde este lugar, la dinámica propia del sistema inquisitivo de la investigación del caso a caso va literalmente a contramano de esto. En este sentido, el proyecto plantea dificultades propias de una regulación bajo el amparo de un sistema derogado pero aún vigente, que día a día da muestras de su ineficacia para la persecución de estas manifestaciones de la criminalidad organizada que tanto nos preocupan a todos los argentinos y argentinas.

El proyecto equivocadamente deja en manos del juez ciertas facultades como la posibilidad de ordenar de oficio la utilización de estas figuras. Ello implica que literalmente se subvierta su papel de tercero imparcial y lo acerque peligrosamente a los intereses de una de las partes del proceso. El proyecto debiera establecer que sea el fiscal quien solicite la aplicación de las figuras en función de las necesidades propias de la investigación, que como ya indicamos, deben mostrar ser excepcionales.

Debemos recordar, nuevamente, que en un sistema acusatorio no es el juez quien debe impulsar el uso de estas herramientas, sino el fiscal. El fiscal es quien peticiona en función de las necesidades del caso y del sentido de la política criminal, mientras que el juez autoriza teniendo siempre como objetivo el resguardo de la legalidad. Si bien el código nuevo aún no se implementó, no debiéramos legislar contrariamente al mismo.

El proyecto contempla la regulación de dos figuras que despiertan cierta polémica como son el agente encubierto y el agente revelador.

En primer lugar, refiriéndonos a la regulación común a ambas figuras, el proyecto deja definiciones importantes por fuera de la ley. En este punto debería incluirse explícitamente la definición temporal para su aplicación. Esto es, establecer un límite absoluto que no pueda ser superado en ninguna investigación, debido a la enorme cantidad de derechos eventualmente vulnerados por esta técnica. Sumado a esto, el juez debe establecer un plazo máximo para el caso concreto, teniendo en cuenta la dificultad del delito a investigar. En ese mismo sentido, debe exigirse una revisión judicial periódica en la cual se analice la necesidad y conveniencia de extender la autorización al agente encubierto para seguir desarrollando sus tareas.

Del mismo modo, el proyecto no avanza en una regulación exhaustiva de la aplicación de estas figuras. Hay ejemplos en legislaciones comparadas que estipulan taxativamente los procedimientos -estableciendo responsabilidades, plazos y formas-, las facultades y las prohibiciones que les caben a estos agentes, así como las penalidades correspondientes.

A modo de ejemplo, podemos citar la Ley Contra la Delincuencia Organizada, decreto N° 21/2006, de Guatemala, en la que señala por ejemplo un plazo máximo de seis meses para



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

la aplicación de la figura, renovables sin que el plazo total de la operación exceda un año. La misma ley establece en su artículo 30 los casos en los que se exime de responsabilidad al agente, indicando entre las condiciones necesarias para la eximición:

- La autorización previa del Fiscal General de la República;
- Que la actividad esté dentro de los lineamientos determinados por el Ministerio Público en el ejercicio de la dirección de la investigación;
- Que informe periódicamente los actos que realice;
- Que sus actividades no estén orientadas a ocultar, destruir o alterar evidencias de la actividad de la organización criminal, o a encubrir fallas en el operativo o en la actuación de sus superiores u otros agentes;
- Que el agente encubierto no motive, induzca o provoque la comisión delictiva de algún miembro de la organización criminal o de otras personas;
- Que las actividades no estén orientadas al lucro o beneficio personal del agente encubierto o de sus parientes dentro de los grados de ley.

Es preciso resaltar que no estamos poniendo en duda la utilidad de estas figuras, sino sólo advirtiendo sobre la necesidad de especificar con taxatividad el procedimiento mediante el cual pueden aplicarse. Son figuras que, como bien hemos sostenido, corren el enorme riesgo de legalizar la ilegalidad en la investigación penal. De allí la relevancia de reglamentar el procedimiento.

Sabemos de la necesidad de buscar las mejores herramientas para contribuir al diseño y a la ejecución de una política criminal estratégica, eficaz y democrática. Pero es este mismo compromiso el que obliga a revisar con detenimiento los diversos institutos impulsados en el proyecto.

En segundo lugar, no pueden desatenderse los efectos que pueden tener estas figuras al interior de una investigación penal, en la que deben resguardarse garantías procesales. Más aún si en los delitos que fueron comprendidos -tal como señala el artículo 2º del dictamen de mayoría- han quedado aquellos en los cuales existen víctimas identificables (que incluyen hasta niños, niñas y adolescentes). No estamos frente a herramientas inocuas, sino ante instrumentos que pueden afectar los derechos de las víctimas y de terceros. No podemos eludir un análisis que atienda a la factibilidad del proyecto porque no se trata de herramientas aplicadas en el vacío, ni de mercados criminales con iguales características. Cabe señalar que la criminalidad organizada surge, se ramifica y expande a partir de su connivencia con los distintos niveles del Estado, ya sea parcial o totalmente y tácita o explícitamente. Esa operatoria de negocios se desarrolla sin control ni regulación. De hecho, el crimen organizado le disputa poder al Estado. Por eso siempre busca la connivencia y va de la mano del poder político, económico y de las agencias destinadas a prevenir, controlar y reprimir el delito. Desde este lugar, es imposible pensar en la criminalidad organizada sin la complicidad del poder económico, político, judicial y/o de las fuerzas de seguridad.

En este punto en particular, consideramos que la necesidad propia de la política criminal de



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

incrementar su eficacia encuentra un límite ético y legal en el reconocimiento del lugar y de los derechos propios de las víctimas.

Recordemos que entre los delitos comprendidos por el proyecto se incluyen problemáticas como trata de personas, explotación de la prostitución, facilitación y promoción de la prostitución, explotación sexual comercial infantil, pornografía infantil, entre otros.

Habilitar a las fuerzas de seguridad a formar parte de estructuras que explotan sexualmente a las víctimas, o bien, hacerse pasar por “clientes” que consumen explotación sexual, es repudiable. Reitero, habilitar a las fuerzas de seguridad a que formen parte no de estructuras criminales, sino de estructuras que explotan sexualmente a las víctimas, o bien, hacerse pasar por “clientes” que consumen explotación sexual, es desde todos los puntos de vista, repudiable.

Es por estos motivos que consideramos absolutamente necesario restringir el uso de estas figuras y excluir su posibilidad de aplicación para estos casos.

El propio dictamen ya reconoce la posibilidad de afectación que involucran estas figuras. En el artículo 9º correctamente se incorpora la dimensión de la afectación a la integridad psíquica y no sólo física de terceros. Esta modificación, de hecho, da cuenta de la preocupación que subsiste en torno a todos los casos en los cuales los agentes interactúan directamente con víctimas. Para ser honestos a nosotros, se nos hace bien difícil imaginar la aplicación de las figuras sin implicar en la mayoría –por no decir en todos los casos- una violación a lo estipulado en el propio artículo 9º. Los casos de trata de personas, por ejemplo, como la mayoría de los delitos circunscriptos al mercado del sexo, siempre nos hablan de casos en los que existe un contacto con la víctima por la propia dinámica que adquieren los delitos.

Tal como han señalado la ex Unidad Fiscal Especializada en Trata de Personas del Ministerio Público Fiscal y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales en el informe “La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito”, la etapa de captación –por sólo citar algunos ejemplos- “se produce mayoritariamente en forma personal, cara a cara. Es realmente insignificante la proporción de casos en los que median otros tipos de formas como el chat, internet, mensaje de texto, o teléfono.” El traslado, por otra parte, es terrestre prácticamente en todos los casos. Y según se ha podido constatar, las víctimas, en muchos casos, viajaron acompañadas por los tratantes.

Tanto en las instancias de captación y traslado, como en los de explotación, siempre en todos los casos existe una interacción inevitable con las víctimas. Que no queramos asumir la responsabilidad de autorizar a funcionarios del Estado a formar parte de las estructuras que explotan sexualmente a cientos de mujeres y niñas en la Argentina, no implica que no sea, en definitiva, lo que estamos habilitando.

Entendemos la tensión que existe entre la necesidad de ser eficaces en la persecución de estas problemáticas y los derechos de las víctimas que son explotadas diariamente. Pero no podemos desde ningún punto de vista tolerar que el Estado, representado en las fuerzas de



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

seguridad a través de los agentes encubiertos o reveladores, sea cómplice de sostener ni un día más esa explotación teniendo la posibilidad de rescatar inmediatamente a las mujeres y niñas que se encuentran en esa condición.

Un dato interesante en este punto además, que también sugiere el informe antes mencionado, son las situaciones en las que se han detectado presencia de personal de fuerzas de seguridad en el lugar de explotación de forma permanente en algunos casos, “los policías cumplían funciones dentro de la whiskería”. Y no hablamos de agentes. En otros, según se indica en el estudio, era circunstancial, aparecían haciendo supuestos controles, y en otros, en calidad de clientes. En todos estos casos, la presencia policial siempre ha operado como forma de sometimiento a las víctimas.

La problemática de la trata de personas no puede ser entendida ni analizada por fuera de los fenómenos de connivencia estatal, especialmente local, policial y judicial. El riesgo de fondo siempre latente involucra, una vez más, legalizar prácticas del Estado que implican ni más ni menos que explotar sexualmente a las víctimas, atentando contra su dignidad y contra su libertad. La policía, las fuerzas de seguridad, son parte del problema, por lo que de ninguna manera pueden considerarse como parte de la solución. No toda la policía, desde ya, pero tal como se evidencia en numerosas investigaciones es una realidad que no podemos desconocer ni obviar. Los casos de abusos por parte de las fuerzas de seguridad en Rosario durante el año 2015, por ejemplo, según propias fuentes oficiales escalan a números preocupantes, tal como lo indica María Laura Cicerchia en su nota del diario “La Capital”.

¿Saben de qué hablamos cuando hablamos de explotación? Las mujeres y niñas son explotadas todos los días, coaccionadas a realizar pases —a tener sexo obligado— con hasta 20 o 30 hombres por día. Se las coacciona psíquicamente bajo el concepto de que están solas, son vulnerables, no tienen ni cómo ni a quien pedir ayuda para salir de esa situación. Veo en el recinto infinidad de carteles con la consigna “Ni una menos”, y justamente lo que estoy tratando de señalar es que en el inciso d) del artículo 2° no podemos colocar los delitos de trata de personas y conexos, como la explotación y la pornografía infantil, para el agente encubierto y el agente revelador.

¿Qué mensaje estaríamos transmitiendo a esas víctimas? Que se sigan sacrificando porque de esa manera tal vez se pueda salvar a otras. No es así. Ni una menos. No es que diez valen más que una; si no, digámosle esto a la mamá de Marita Verón.

Por las razones expuestas propongo que el inciso d) del artículo 2° quede redactado de la siguiente manera: “Delitos previstos en los artículos 125, 125 bis, 126, 127 y 128 del Código Penal con excepción del agente encubierto y del agente revelador.”

Una persona debe preguntarse lo siguiente: si lo que hace hoy la acerca al lugar en el que quiere estar mañana. Sé en qué lugar estoy y también sé que en el hoy, yo y todos nosotros somos el mañana de muchísimas mujeres, porque la inmensa mayoría que se enfrentó al poder organizado fueron mujeres. Justamente, es la forma moderna de la suma del poder



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

público, y esas mujeres actuaron con convicción y por el amor a sus hijos. Éste es mi límite, aquí me planto políticamente y ofrezco toda una trayectoria en el tema.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA HERS CABRAL

Concesión de facultades a las fuerzas policiales y de seguridad, al Ministerio Público Fiscal y al Poder Judicial para ser aplicadas a la investigación, la prevención y la lucha de delitos complejos

Las comisiones de Seguridad Interior y de Legislación Penal han trabajado conjuntamente analizando y receptando las modificaciones propuestas por todos los asesores y diputados que las integran, con grandes aportes de los miembros del Ministerio de Seguridad. En mi caso, habiendo participado activamente en la elaboración de este proyecto, y teniendo en cuenta que el tema en análisis toca cuestiones tan sensibles como delitos, víctimas y en algunos casos pérdida de la libertad del imputado, igualmente me atrevo a decir que en el camino hasta aquí recorrido hemos tenido más acuerdos y coincidencias que desencuentros.

Este proyecto de flagrancia viene a agilizar los procesos del imputado conocido y prueba sencilla e impone la "intervención personal" del juez en el proceso por la oralidad del sistema.

Es el fiscal y no las fuerzas de seguridad quien determina el encuadramiento del caso en flagrancia, lo cual puede ser impugnado por el imputado y la defensa y suspende el proceso hasta que resuelve la alzada.

Interviene la víctima la gran olvidada en nuestro ordenamiento penal quien es protegida en su declaración pudiendo, si lo solicita, hacerlo sin la presencia del imputado.

Se tratan todos los temas en la audiencia oral multipropósito: impugnaciones, incompetencias, recusación, excarcelaciones.

Se garantiza la certeza y legalidad del proceso, siendo requisito elevar la causa a juicio por escrito con la descripción de los hechos y la calificación legal.

Esta ampliación en la cantidad de delitos alcanzados por el instituto de flagrancia apunta a una resolución más rápida y eficiente de la situación procesal del imputado con el resguardo de las garantías constitucionales, recuperando rápidamente la libertad o bien comenzando a cumplir la condena con anterioridad a lo que ocurre actualmente, lo que a su vez implicará un sinceramiento de la situación de la población penal penitenciaria, mejorando las posibilidades de tratamiento para quienes resulten condenados.

Con la implementación de esta ley se podrán optimizar los recursos jurisdiccionales más eficientemente al liberar recursos estatales para ser dirigidos a la investigación y juzgamiento de delitos complejos.

Con los principios de celeridad y economía procesal que recepta este proyecto de ley se



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

estaría aportando al cumplimiento de la manda constitucional derivada de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que establece que toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo "razonable" o a ser puesta en libertad sin perjuicio de que continúe el proceso.

La sociedad reclama la solución rápida y eficiente de las causas judiciales. Pero, ¿sólo con esta ley va a cambiar el estado de inseguridad que sentimos? ¿Se va a solucionar con más policías en las calles o con más celeridad en los procesos judiciales? No, claro que no, nada de todo esto aisladamente traerá resultados inmediatos. Lo que sí es cierto es que la suma del trabajo direccionado hacia el mismo objetivo de los tres poderes de la República: el Poder Judicial, dictando las sentencias con celeridad y respeto de los plazos procesales y a través de los Consejos de la Magistratura locales, provinciales y nacional, cubriendo las vacancias de los juzgados; el Poder Ejecutivo, reglamentando las normas y mejorando las fuerzas de seguridad, capacitando al personal de la Policía y Servicio Penitenciario, y "nosotros", desde estas bancas, brindando las herramientas legales más idóneas para su posterior aplicación. Así, todos juntos vamos a lograr un verdadero cambio institucional. Los ciudadanos deben tener una expectativa real de que el Estado adopte medidas para extremar el mejoramiento de la seguridad y de la Justicia. Tenemos la obligación y la responsabilidad como representantes del pueblo de legislar hoy por la seguridad. Para eso, entre otras cosas, estamos sentados acá.

Debemos hacerlo, entonces. ¡Hagámoslo! Muchas gracias.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA LOPARDO

Concesión de facultades a las fuerzas policiales y de seguridad, al Ministerio Público Fiscal y al Poder Judicial para ser aplicadas a la investigación, la prevención y la lucha de delitos complejos

Seguidamente me referiré al proyecto de ley de Técnicas Especiales de Investigación. El proyecto que acompañamos tiene como escenario la nueva modalidad delictual que plantea el crimen organizado y que se caracteriza por la complejidad de los delitos cometidos en forma premeditada por organizaciones de tres o más personas, conectadas con redes internacionales de fines ilícitos, que cuentan con gran financiamiento y con acceso a medios tecnológicos de avanzada.

Este proyecto introduce en la normativa argentina herramientas superadoras de las conocidas que no resultan ya suficientes para afrontar este nuevo escenario. Las herramientas en cuestión son: el agente encubierto, el agente revelador, el informante, la entrega vigilada y la prórroga de jurisdicción. Todas estas figuras resultan ser de suma utilidad para identificar a los partícipes, esclarecer los hechos investigados y prevenir la



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

consumación del delito.

Estas figuras no son nuevas en la Argentina: en algunos casos, como el agente encubierto y la entrega vigilada, ya se encuentran previstas en la Ley de Estupefacientes, 23.737 (artículos 31 bis –agente encubierto- y 33 –entrega vigilada), que con este proyecto se pretende complementar con otras figuras de modo de ampliar el abanico de herramientas. Por otra parte, figuras tales como la entrega vigilada y el agente revelador se han venido aplicando de hecho, y con este proyecto se busca darles un marco regulatorio a fin de preservar los derechos y garantías constitucionales, tanto de los sujetos investigados como de los agentes y funcionarios que eventualmente puedan intervenir.

A este fin, la regulación de dichas figuras se estructura sobre tres principios que son la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad. En este sentido, el primero de ellos conocido también con el nombre de excepcionalidad implica que se recurrirá a dicha figura en última instancia; esto es, cuando no exista una medida más idónea para esclarecer los hechos que se investigan (artículo 4° in fine del proyecto). El principio de necesidad refiere a que el testimonio de los agentes sea absolutamente imprescindible (artículo 8° del proyecto). Finalmente, la proporcionalidad refiere a la estricta cautela en la utilización de la figura de los agentes, ya que estos no serán punibles cuando incurran en un delito motivo de la investigación, siempre y cuando ello no signifique poner en peligro la vida o la integridad física o síquica de una persona o la imposición de un sufrimiento grave (artículo 9° del proyecto). Su aplicación será resultado del peso y contrapeso de los poderes públicos en el marco de la división de poderes característica de la forma republicana de gobierno. No pretendemos con estas figuras inmiscuirnos en el seno de las organizaciones que bregan por los derechos sociales.

Sí pretendemos incorporar figuras que resultan ser de suma utilidad para prevenir y combatir el crimen organizado y que serán de aplicación a los delitos taxativamente mencionados en el artículo 2° del proyecto de ley, que son violatorios de los derechos humanos más elementales como los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad física y mental, y a la libertad, por mencionar solo algunos. Nos referimos a los delitos de producción, transporte y comercialización de estupefacientes; de terrorismo; de corrupción de menores de 18 años; de explotación sexual de menores; de proxenetismo; de secuestro con o sin extorsión; de trata de personas menores y mayores, entre otros.

Este proyecto está en línea con los convenios internacionales y con la legislación de las naciones que, en el marco del respeto a los derechos humanos, se empeñan en combatir este flagelo.

Cierro mi exposición con una reflexión que brindó el señor Kofi Annan en su carácter de secretario de Naciones Unidas, en ocasión de la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional firmada en 2000 en Palermo (Italia), del que la Argentina es parte (Convención de Palermo): “Los grupos delictivos no han perdido el tiempo en sacar partido de la economía mundializada actual y de la tecnología sofisticada



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

que la acompaña.” Nosotros debemos servirnos de los mismos factores para defender los derechos humanos y vencer la delincuencia y la trata de personas.