

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

Nº de Expediente	7793-D-2013
Trámite Parlamentario	184 (03/12/2013)
Sumario	AGENCIA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS CRIMINALES. CREACION EN EL AMBITO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION.
Firmantes	GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO.
Giro a Comisiones	LEGISLACION PENAL; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

AGENCIA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS CRIMINALES

Capítulo I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1. Creación

Créase la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales como ente de derecho público, con autarquía administrativa y económico- financiera, autonomía en los temas de su incumbencia y capacidad para dictar su propia reglamentación, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

ARTÍCULO 2. Misión principal

La Agencia deberá confeccionar anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia, única que será considerada estadística criminal oficial de la Nación.

Capítulo II

Estructura y composición

ARTÍCULO 3. Director General

La Agencia estará dirigida por un Director General con rango y jerarquía de Secretario de Estado, designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, con acuerdo del Senado de la Nación.

El Director General deberá poseer titulación universitaria y acreditar una reconocida actuación y trayectoria en los ámbitos del sistema penal, la seguridad ciudadana y/o de política criminal. Su duración en el cargo será de cuatro años, sin límites a su reelección.

Tendrá como obligaciones:

1. Ejercer la representación y dirección general de la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales;
2. Ejercer la administración de la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales;
3. Elaborar el plan operativo anual;
4. Invitar a Consejeros al menos una vez cada semestre;
5. Promover las relaciones de la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales y, en su caso, suscribir convenios con organismos y entidades no gubernamentales, nacionales e internacionales, para fortalecer las acciones de la misma conforme a lo previsto en esta ley;

6. Dictar las normas reglamentarias necesarias para el funcionamiento operativo de la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales.

ARTÍCULO 4. Consejeros

El Director General podrá invitar a representantes de reconocida trayectoria e idoneidad, respecto de la vigilancia del delito y la violencia, la metodología y técnica de las estadísticas, y todo lo relacionado con la seguridad ciudadana y la política criminal en lo que haga a su cuantificación, para que con carácter ad honorem colaboren y asistan a la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales en sus áreas de experiencia.

Estos representantes podrán provenir de:

1. Centros universitarios públicos o privados.
2. Organizaciones no gubernamentales, y asociaciones y organizaciones de Derechos Humanos y de la sociedad civil.
3. Medios más representativos de comunicación.

ARTÍCULO 5. Divisiones.

La Agencia estará compuesta por dos divisiones principales, y las que posteriormente se creen por resolución interna el organismo. Estas son la División de Estadísticas y Estrategias, y la División de Investigaciones Criminológicas.

Los titulares de las Divisiones tendrán el rango y la remuneración de un Director Nacional, y serán propuestos para su designación por el Director General de la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales.

ARTÍCULO 6. División de Estadísticas y Estrategias.

La División de Estadísticas y Estrategias tendrá como funciones:

1. Proponer líneas de acción para la elaboración de estudios e investigaciones a partir de los lineamientos estratégicos aprobados relativos a cuestiones de política criminal en materia de justicia y legislación penal.
2. Realizar los estudios y estadísticas sobre el sistema penal, implementando especialmente el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ) y Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, respecto a mayores y a adolescentes en conflicto con la ley penal (SNEEP).
3. Diseñar y mantener actualizada las bases de datos de los sistemas de información estadísticas implementados por la Dirección Nacional.
4. Producir los informes correspondientes a los sistemas nacionales de información en materia penal y estadísticas sobre el sistema penal que lleve a cabo la Dirección Nacional.
5. Intervenir en la respuesta a los requerimientos nacionales e internacionales efectuados en materia de estadísticas sobre el funcionamiento del sistema penal.
6. Promover y realizar encuestas de victimización y de percepción de la inseguridad.
7. Impulsar e implementar convenios para la realización de proyectos, estudios, investigaciones criminológicas y estadísticas en materia de justicia y legislación penal en conjunto con otros organismos públicos y universidades.

ARTÍCULO 7. División de Investigaciones Criminológicas

La División de Investigaciones Criminológicas tendrá como funciones:

1. Diseñar y realizar los estudios, encuestas, investigaciones y relevamientos relativos a cuestiones de política criminal en materia de justicia y legislación.
2. Participar en el diseño y definición de las metodologías a aplicar en los estudios, encuestas, investigaciones y relevamientos referidos a cuestiones de política criminal y los sistemas informáticos que al respecto se implementen.
3. Realizar las Encuestas Nacionales en las diversas temáticas que hacen a la política criminal en materia de legislación y justicia penal y a la percepción social del funcionamiento del Sistema Penal

4. Diseñar e implementar el Censo Nacional Penitenciario, generando una base de datos y su actualización permanente.
5. Formular y realizar estudios e investigaciones sobre las causas de la violencia social.

Capítulo III

Publicidad e informes

ARTÍCULO 8. Publicidad de las estadísticas

La Agencia deberá implementar una estrategia de comunicación basada en informes públicos, recursos web y demás instrumentos y medios, para poner a las estadísticas y resultados obtenidos a disposición de todos los habitantes de la Nación.

ARTÍCULO 9. Informe anual y comparecencias

La Agencia deberá presentar una rendición anual de gestión al Honorable Congreso de la Nación. Asimismo, deberá comparecer ante el pleno y/o las comisiones del Honorable Congreso de la Nación, todas las veces que sea requerida, y emitir los informes, dictámenes y asesoramiento que le sea solicitado.

Capítulo IV

Disposiciones finales

ARTÍCULO 10. Sustitúyase el art. 13 de la Ley N° 22.217 por el siguiente:

"Todos los tribunales del país con competencia en materia penal, así como los representantes del Ministerio Público ante los tribunales con competencia en materia penal de todo el país, la Policía Federal Argentina, las policías provinciales, las demás fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios y, en su caso, las Fuerzas Armadas de la Nación, remitirán a la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales los datos que este organismo les requiera con el fin de confeccionar anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia.

El requerimiento de datos será realizado trimestralmente por resolución fundada del director del organismo. Los datos requeridos, que no serán personales en caso alguno, sólo podrán ser utilizados con fines estadísticos criminales.

El requerimiento deberá ser preciso procurando que no obstaculice la tarea cotidiana del personal de los organismos requeridos. A tal efecto, el requerimiento podrá estar acompañado de planillas de recolección de datos con una indicación precisa del mecanismo a utilizar para ser completadas. Quienes por esta ley resulten obligados a suministrar información estadística deberán disponer lo necesario para que, eventualmente y con el único fin de verificar la exactitud de los datos brindados, la Agencia Nacional de Estadísticas pueda acceder a los registros pertinentes.

Sobre esta base, y la información que le suministre el Registro Nacional de Reincidencia, la Agencia Nacional de Estadísticas, confeccionará anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia, única que será considerada estadística criminal oficial de la Nación."

ARTÍCULO 11. Sustitúyase el art. 13 bis de la Ley N° 22.217 por el siguiente:

"Será reprimido con multa de uno a tres de sus sueldos el funcionario público que, en violación al deber de informar establecido en el artículo precedente, no proporcione la información estadística requerida o lo haga de modo inexacto, incorrecto o tardío, siempre que no cumpla correctamente con el deber de informar dentro de los cinco días de haber sido interpelado de la falta por la Agencia Nacional de Estadísticas Criminales a través de cualquier forma documentada de comunicación".

ARTÍCULO 12. Deróguese toda disposición que se oponga a la presente.

ARTÍCULO 13. De forma.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Según la ley 22.217, la publicación de las estadísticas criminales completas a nivel nacional es atributo y obligación de la Dirección Nacional de Políticas Criminales[1]: "Todos los tribunales del país con competencia en materia penal, así como los representantes del Ministerio Público ante los tribunales con competencia en materia penal de todo el país, la Policía Federal Argentina, las policías provinciales, las demás fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios y, en su caso, las Fuerzas Armadas de la Nación, remitirán a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación los datos que esta dependencia les requiera con el fin de confeccionar anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia (...) Sobre esta base, y la información que le suministre el Registro Nacional de Reincidencia, la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, confeccionará anualmente la estadística general sobre la criminalidad en el país y el funcionamiento de la justicia, única que será considerada estadística criminal oficial de la Nación" (art. 13).

Sin embargo, desde el año 2009, hace ya casi cinco años, la Argentina ha dejado de producir estadísticas criminales oficiales a nivel Nacional. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Políticas Criminales, publicó las últimas estadísticas completas (que incluyen a todos los delitos) en 2008, y luego publicó unas parciales (sólo sobre homicidios dolosos, y excluyendo a la provincia de Buenos Aires del cómputo) en 2009. A partir de ese momento, y hasta el día de la fecha, no se han dado a conocer, ni publicado, ninguna de las estadísticas criminales correspondientes a nivel nacional [2].

Ésta es una gravísima omisión por parte del organismo público llamado legalmente a recabarlas y publicarlas. No sólo por el incumplimiento per se de su obligación legal, sino porque la falta de estadísticas criminales hace imposible la planificación y armado de políticas y acciones relacionados con el tema, amén de impedir por completo el control y debate público sobre las mencionadas políticas y acciones.

En este sentido, un informe sobre Argentina del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana explica que "la falta de indicadores fiables tanto situacionales como institucionales imposibilita no sólo un conocimiento integrado sino también la posibilidad de un diálogo honesto entre la ciudadanía que demanda acciones de gestión de los conflictos y los encargados de dar respuestas" y que "esta falta de interacción generalizada en el país entre las estadísticas e información de los Ministerios Públicos y los sistemas de seguridad (...) constituye un obstáculo muy claro para el diseño y ejecución de una política criminal conjunta y requiere de un abordaje urgente"[3].

La situación es aún más preocupante cuando, como muestra el Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, realizado por el Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA, publicado en julio de este año[4] y como hemos apuntado anteriormente, los últimos datos relevados oficialmente son del 2008, y que, las estadísticas criminales publicadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -originadas en la Dirección Nacional de Política Criminal bajo su órbita- sólo ha relevado del 2009 estadísticas sobre homicidios a nivel nacional pero excluyendo a la provincia de Buenos Aires.[5]

La desactualización de los datos nacionales respecto de estadística criminal es, como hemos dicho, una gravísima omisión institucional, teniendo en cuenta la cantidad de organismos que están llamados a realizar acciones o decidir políticas en base, o teniendo en cuenta, las cifras surgidas en esos informes.

Además que la falta de proyección pública respecto de estadísticas tan relevantes paraliza el debate y control sobre el alcance, cantidad y calidad de las medidas de seguridad y afines. Así

como impide que los ciudadanos cuenten con datos objetivos respecto de los hechos delictivos registrados, y puedan utilizarlos para poner en perspectiva sus impresiones individuales sobre el estado de la seguridad ciudadana y contrastar la información al respecto que obtienen de los medios de comunicación.

Tampoco se han realizado encuestas de victimización sostenidas y consistentes, que ofrezcan una visión aproximada de la cantidad de delitos que no son denunciados (cifra negra) o conocer la calidad de los motivos que ocasionan esta omisión de denuncia. Para conocer cifras relacionadas, sólo se cuenta con informes realizados por organismos y organizaciones no oficiales lo que, si bien no desmerece en absoluto su gran valor cuantitativo y metodológico, no puede suplir la estadística que puede y debe ser obtenida por los organismos oficiales dispuestos para ello.

Es más que claro, en vista de todo lo anterior, que la situación del país respecto de la producción y publicación de estadísticas criminales es, desde hace tiempo, insostenible.

Del reconocimiento de esta problemática surgió, en 2010, la iniciativa de crear un "Observatorio Nacional del Delito y la Violencia" (ONADEVI) y un "Sistema Único de Información y Análisis del Delito y la Violencia" (SUADEVI), que se presentó ante esta Honorable Cámara en el expediente 8293-D-2010 [6], y fuera reproducido por el expediente 293-D-2012.

Tal como lo hicimos en aquel momento, sin duda continuamos apoyando, que propone un giro de ciento ochenta grados en lo que refiere al análisis del delito, su política de revisión y prevención, y la necesaria unificación de toda la información sobre criminalidad disponible a nivel federal, provincial e incluso, municipal.

Sin embargo, hemos decidido aquí proponer un proyecto menos ambicioso que pueda actuar como etapa de transición entre el modo en el cual se manejan las estadísticas criminales actualmente y ese sistema independiente y articulado propuesto por el expediente 8293-D-2010.

Nuestra propuesta apunta a dar a un órgano importante y autónomo todo lo relacionado con las estadísticas criminales, y proveer de mayor autonomía a su titular y a sus empleados, para que no queden sujetos a los vaivenes de la coyuntura. Asimismo, procuramos comenzar a dar el primer paso hacia la elaboración de estadísticas criminales transparentes, serias, continuas y sistemáticas, que puedan ser controladas por la sociedad y los representantes de los ciudadanos en el Congreso. Recogemos, para ello, algunos de los lineamientos establecidos en la propuesta del expediente 8293-D- 2010.

Por estos motivos, solicito a mis pares que se apruebe este proyecto de ley.

[1] La actual Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal (según resolución 1451/2012 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) pertenece a la Subsecretaría de Política Criminal, que está bajo la Secretaría de Justicia del Ministerio y Derechos Humanos de la Nación.

[2] No puede considerarse que la publicación de estadísticas criminales por parte de las diversas jurisdicciones (como pueden serlo las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los delitos que se han traspasado a su ámbito de competencia), o de otros poderes del Estado (como los informes sobre homicidios dolosos en CABA o en el GBA publicados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación), reemplacen a la estadística nacional que por ley 22.217 debe ser hecha por la Dirección Nacional de Política Criminal, y publicada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, "única que será considerada estadística criminal oficial de la Nación" (art. 13, ley 22.217).

[3] Sistema Regional de indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Documento situacional sobre las fuentes de información en materia de convivencia y seguridad ciudadana en la República Argentina, Informe Final, marzo de 2012, pp. 139-140. Disponible en: http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/Diagnosticos/argentina/Documento_Diagnostico_Argentina_SUT_FINAL.pdf

[4] "Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012. Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados miembros de la OEA", publicado por la Organización de los Estados Americanos, año 2012. Por otro lado, como se puede apreciar en la p. 73, la tasa de robo cada 100.000 habitantes en Argentina en 2008, supera en un 50% a la de México, duplica a la de Brasil y es casi 6 veces más grande que la de Colombia (si bien estos países tienen datos hasta 2010, la comparación se realiza en el 2008 por ser el último año del cual Argentina posee datos oficiales). Al mismo tiempo, si se contrasta los índices de victimización de este informe respecto del realizado por la Universidad Torcuato Di Tella (Disponible en: http://www.utdt.edu/download.php?fname=_134255794745316300.pdf), la tasa de victimización en Argentina es mayor a la de los países mencionados.

[5] Disponible en: <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>

[6] Disponible en:

<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=8293-D-2010>
Fue producto del "Acuerdo para la Seguridad Democrática" convocado por el CELS en 2009. Uno de los mayores impulsores de éste fue León Arslanián, cuya explicación sobre el proyecto, fines y medios, puede encontrarse aquí: <http://portalseguridad.org/mostrar-articulo.aspx?id=227>