

Observaciones del CNPT al proyecto de ley de reincidencia y reiterancia



COMITÉ NACIONAL
PARA LA PREVENCIÓN
DE LA TORTURA





I. Consideraciones preliminares del CNPT

El proyecto de ley para la modificación del régimen de reiterancia, concurso de delitos y unificación de condenas fue impulsado por el Poder Ejecutivo de la Nación junto con otros proyectos que pretenden realizar reformas en materia penal y procesal penal. En este caso, el proyecto que se discutirá, además de ser analizado en detalle, **debe 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 propone, supone una inflación legislativa penal que redundará en un aumento de las tasas de encarcelamiento, y por consiguiente tendrá un impacto directo en el crecimiento de la sobrepoblación ya existente 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 detención**².

En 2024 el CNPT presentó un nuevo tablero interactivo en el que se resume la evolución histórica de los datos sobre la cantidad de personas detenidas en establecimientos penitenciarios y policiales de todo el país entre 2001 y 2022. Además, incluye una sistematización del conjunto de todas las reformas penales y procesales a nivel nacional y federal sancionadas en el período, las que —en general, aunque con algunas excepciones puntuales— aumentaron la severidad punitiva. Así, se ha podido observar que el incremento de la severidad del castigo legal se transformó progresivamente en una receta fundamental para las estrategias de control del delito³.

Por ello, **es necesario que esta reforma sea discutida 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 elevados de detenciones por

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](#)

3. Disponible [aquí](#)



delitos como 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 diagnóstico 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 advierten la proyección de agravamiento de una situación que ya es alarmante.

De acuerdo a la información relevada⁴, 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 2023, la tasa de Argentina era de 243, ubicándose en una posición promedio en comparación con otros países de la región, cuyas tasas nacionales oscilan entre 175 y 435 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) y el Registro Nacional De Lugares, Población Y Capacidad De Alojamiento (RNLPyC) entre 2005 y 2023 nuestra tasa de encarcelamiento creció en un 68,8%.

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 2023 las personas alojadas en cárceles crecieron en un 48,5% mientras que en el caso de las alojadas en dependencias policiales lo hicieron en un 145,1%, lo que significa que el aumento de la privación de la libertad en sede policial fue casi tres 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.

Por otro lado, en el año 2023, 11 de las 24 jurisdicciones del país presentaban niveles generales y oficiales de sobrepoblación al interior de sus establecimientos policiales. Este es el caso de Buenos Aires, Chaco, Chubut, CABA, La Pampa, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Las cifras evidencian que el conjunto de alcaidías, comisarías y subcomisarías que dependen de las policías de todo el país funcionaban con un nivel de ocupación del 136,9% y, en algunas jurisdicciones, con más de 180%

4. Fuente: Registro Nacional de Lugares, Población y Capacidad de Argentina. Elaborado por la Dirección de Producción y Sistematización de Información del CNPT.



de sobrepoblación ese año. Esto significa que cada diez personas alojadas dentro del cupo oficial, había otras casi cuatro detenidas por encima de la capacidad que sus autoridades declararon tener: un total de 9.704 plazas oficiales para alojar a las 13.287 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 142,7%.**

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. 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 vulnerabilidad⁵.

Asimismo, la sobrepoblación incide sobre el régimen excesivamente estricto al que se ve sujeta la población privada de la libertad en estos establecimientos, pasando 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 neutralización⁶.

II. Modificación del Código Penal y Código Procesal Penal Federal, sobre Reiterancia, Concurso de Delitos y Unificación de condenas

a. Sobre la unificación de penas

La modificación introducida al artículo 58 del Código Penal implica la derogación del método compositivo de unificación de penas que brindaba racionalidad y proporcionalidad a la unidad de varias condenas, para ser reemplazado por el método de la suma aritmética de los montos, lo que resulta un aumento de penas encubierto. Debe resaltarse que, actualmente, el Código Penal establece que en “el caso en que después de una condena pronunciada por sentencia firme se deba juzgar a la misma persona que esté cumpliendo pena por otro hecho distinto” se aplicarán las reglas de concurso de delitos, que facultan a los jueces a determinar la pena en el caso concreto componiendo una escala penal entre los tipos penales infringidos, quedando sujeta a la mensuración judicial la pena en concreto que se impondrá. **La reforma propuesta, en cambio, retira toda posibilidad de mensuración o determinación judicial de la pena unificada, dado que impone a los magistrados el deber de componer una pena única con la suma aritmética de las condenas.**

5. 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.

6. El último diagnóstico elaborado por el CNPT remarca que la sobrepoblación es un problema estructural en los lugares de detención en Argentina. Disponible [aquí](#)



Además, como consecuencia de una redacción deficiente no queda claro si rige el límite de 50 años, establecido en el art. 55 del Código Penal, como pena máxima. En este caso, la redacción de la norma penal debería ser lo más precisa posible a fin de no dar lugar a distintas interpretaciones, de conformidad con el principio de legalidad y de máxima taxatividad.

En definitiva, esta reforma implicará aumentos de pena significativos, pero no contempla de qué forma el sistema penal afrontará el abrupto aumento del encarcelamiento que producirá. La implementación de esta regla agravará más aún el diagnóstico de sobrepoblación y hacinamiento, sin que esta circunstancia haya sido considerada en los fundamentos del proyecto ni se disponga ninguna clase de medidas para atender dicha consecuencia.

b. Sobre el instituto de la reiterancia

Se propone la incorporación de la figura de la reiterancia delictiva tanto en el Código Procesal Penal Federal (arts. 17, 210, 218 y 222 bis) como en el Código Procesal Penal (ley 23.984, art. 280 y 312) como un supuesto más para dictar una prisión preventiva, construyendo una presunción *ius tantum* independiente de las particularidades de cada caso.

De acuerdo al dictamen en tratamiento, se considera que existe reiterancia si la persona imputada fue convocada para la formalización de la investigación en otro proceso. Es decir que procede la aplicación de esta figura, independientemente del estado de avance, sustento o mérito del otro proceso, o incluso a pesar de que pueda acreditarse que la persona se presentó en las distintas instancias procesales en las que fuera convocada —es decir, inexistencia de riesgo de fuga o entorpecimiento de la investigación—.

Además, el proyecto incorpora la figura de “peligro de reiterancia delictiva”, supuesto donde la noción ya no se limita a la existencia de otros procesos pendientes sino que se expande a características del hecho que motiva la imputación.

Así, en el art. 6 del proyecto, que incorporaría el art. 222 bis al Código Procesal Penal Federal, se introducen algunas circunstancias a valorar para determinar la existencia de peligro de reiterancia como “*el haber obrado con violencia contra los bienes o sobre las personas*” o que el hecho “*haya sido cometido con armas o por más de 2 personas*” que harían automática la aplicación de la prisión preventiva en algunos delitos en los que estos supuestos son elementos propios de la figura penal (v. gr. el robo, que por definición es un delito cometido con violencia en los bienes o en las personas).

Este artículo también remite a “*la importancia y extensión del daño causado a la víctima*” o que el imputado “*haya resistido, de cualquier modo, el obrar de una Fuerza de Seguridad*”, como elementos para ponderar el “peligro de reiterancia” y así habilitar el dictado de la prisión preventiva.

Al respecto, debe recordarse que **la CIDH ha señalado que basar la decisión de dictar una prisión preventiva en ese tipo de supuestos constituye una vulneración al principio de inocencia ya que se apoyan en criterios**



de derecho penal material, no procesal, propios de la respuesta punitiva⁷, ya contemplados en el código penal y que solo deberían ser ponderados al momento del dictado de una sentencia condenatoria.

Además, al ampliarse los supuestos para el dictado de la prisión preventiva como medida cautelar se termina por desnaturalizar su carácter excepcional erigiéndose en la práctica 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 serlo⁸.

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 sobre Derechos Humanos; proceder de otro modo equivaldría a anticipar la pena⁹.

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 agrava¹⁰. Tal como el Comité ha expuesto en los sucesivos informes anuales presentados ante este 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 personas 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 penitenciarias¹¹.

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

7. CIDH, 2013, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Párr. 144.

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

9. 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.

10. CNPT, Informe Anual a la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo 2022, p. 21. Disponible [aquí](#)

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



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”¹². 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 adecuadas**¹³.

Por último, el proyecto propicia modificar los artículos 319 del Código Procesal Penal (Ley 23.984) y 218 del Código Procesal Penal Federal (t.o. 2019), también con el sentido de expandir la aplicación de la prisión preventiva. Actualmente, dichos artículos prohíben que se disponga una 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”. En el proyecto en tratamiento se admite que proceda la prisión preventiva en estos casos, si concurren delitos contra las personas o contra la propiedad.

Esta modificación resulta preocupante a la luz de las imputaciones y detenciones arbitrarias practicadas tras la represión ocurrida en ocasión de la sanción de “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”¹⁴ y el *Protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación*¹⁵. De hecho, como lo reflejan esas circunstancias, el marco jurídico actual no prohíbe el dictado de la prisión preventiva en caso de daño a las cosas o a las personas, por lo que cabe concluir que la modificación propuesta solo tiene el propósito de subrayar la procedencia de la prisión preventiva aún en caso de alegarse el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, pudiendo constituir en la práctica un obstáculo a su legítimo ejercicio.

12. 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.

13. 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.

14. Ver al respecto el “Informe sobre el monitoreo del uso de la fuerza pública en la manifestación pública durante el tratamiento de la Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos y detenciones en unidades penitenciarias federales de manifestantes”, Res. CNPT 82/2024, disponible [aquí](#).

15. Disponible en: [Declaración del CNPT y del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura](#).