PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION
SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

OBSERVATORIO NACIONAL DEL DELITO Y LA VIOLENCIA (ONaDeVi)

SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA (SUIADeVi)

TITULO I
Principios Generales. Órganos

ARTÍCULO 1.- La presente ley tiene por finalidad establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia (SUIADeVi)

ARTÍCULO 2.- Créase el Observatorio Nacional del Delito y la Violencia (ONaDeVi), entidad de carácter técnico con autonomía funcional, técnica y de gestión, y autarquía financiera, el cual se regirá por las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 3.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia será responsable del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia.

ARTÍCULO 4.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia actuará como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

ARTÍCULO 5.- El Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia constituye un sistema continuo, dinámico, transversal e integral de información consolidada, veraz, pertinente y oportuna caracterizado por una convergencia multiagencial, multisectorial, y de los distintos niveles institucionales.

Su objetivo consiste en la detección y vigilancia del delito y la violencia en sus diversas manifestaciones en el ámbito del territorio nacional y sus

jurisdicciones provinciales y municipales, con la finalidad de asistir a la toma de decisiones, gestionando adecuadas y eficaces estrategias preventivas de interés para la seguridad ciudadana, la política criminal y social.

ARTÍCULO 6.- A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por:

1. Vigilancia del Delito y la Violencia en sus diversas manifestaciones, y de los fenómenos asociados a ambos, al estudio sistemático, metódico, transversal e integral mediante el cual:
    a. se define el problema,
    b. se evalúan las fuentes de información sensible,
    c. se estudian las variables descriptivas, causas y factores de riesgo asociados,
    d. se plantean hipótesis explicativas,
    e. se diseñan posibles intervenciones, y
    f. se establece un abordaje sistemático, enfatizando estrategias preventivas focalizadas y/o integrales.

2. Información Sensible a toda aquella relacionada a los siguientes indicadores: demográficos, de salud, de educación, de condiciones de vida, de trabajo, de ingreso y gasto público, de participación comunitaria en seguridad, de prevención social de la violencia, de delitos, de victimización, de operatividad de los subsistemas policial, judicial y penitenciario, y de desenvolvimiento de la seguridad privada.

TITULO II

De las Funciones del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia

ARTÍCULO 7.- En su carácter de responsable del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia, el Observatorio Nacional del Delito y la Violencia desarrollará las siguientes funciones básicas:

a. Establecimiento, mantenimiento y actualización permanente de una base de datos informática bajo un sistema único de información sensible, integrado y uniforme, de la violencia y de delito y demás datos relevantes.
b. Coordinación interinstitucional con las áreas gubernamentales y de la sociedad civil que constituyan fuentes de información sensible.

c. Establecimiento de la Comisión de Datos y de Vigilancia del Delito y la Violencia, y de los Comités Técnicos Especializados que se requieran.
d. Recopilación, en forma sistemática y permanente de datos específicos sobre los fenómenos identificados como de interés para la vigilancia del delito y la violencia.
e. Fijación y actualización de indicadores de vigilancia del delito y la violencia.
f. Consolidación y análisis de la información obtenida.
g. Planificación, desarrollo y conducción de estudios e investigaciones.
h. Establecimiento de un sistema de medición y evaluación de los servicios de seguridad pública y de seguridad privada.
i. Promoción y realización de encuestas de victimización y de percepción de la inseguridad.
j. Evaluación y medición de la efectividad de las estrategias y programas de prevención en diferentes niveles de intervención.
k. Mantenimiento de estadísticas sobre la información sensible recopilada.
l. Evaluación de potenciales usos de los productos generados para la prevención de la violencia y el delinto.
m. Asistencia y asesoramiento en lo relativo a prevención la violencia y del delito, seguridad ciudadana y política criminal; diseñando planes, programas y proyectos.
n. Producción de informes periódicos y anuales de carácter analítico y estadístico, destinados a la divulgación de resultados de estudios, investigaciones, encuestas y demás productos.
o. Desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación basada en informes y publicaciones periódicas, recursos web, y demás instrumentos y medios, que brinde a los ciudadanos información sobre las distintas manifestaciones sobre violencia y delincuencia, y que asista necesidades específicas de las distintas áreas de Gobierno y Municipios.
p. Desarrollo de programas de capacitación, de asistencia técnica y de fortalecimiento institucional necesarios para el mantenimiento del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia.
q. Promoción de la conformación de observatorios de la violencia y el delito en a nivel provincial y local.

TITULO III

De la Administración del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia

ARTÍCULO 8.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia estará administrado por un Director Ejecutivo con rango y jerarquía de Secretario de Estado, designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, con acuerdo del Senado de la Nación.

El Director Ejecutivo deberá poseer título universitario y reconocida actuación y trayectoria en los ámbitos del sistema penal, de seguridad ciudadana y/o de política criminal. Su desempeño tendrá una duración de cuatro (4) años.

ARTÍCULO 9.- El Director Ejecutivo del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia tendrá los siguientes deberes y funciones:

a) Ejercer la representación y dirección general del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia;
b) Ejercer la administración del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia suscribiendo a tal fin los actos administrativos pertinentes;
c) Elaborar el plan operativo anual;
d) Mantener actualizado el diagnóstico de los sistemas y fuentes de información sensible existentes afines al Observatorio Nacional del Delito y la Violencia;
e) Convocar al Consejo Consultivo por lo menos UNA (1) vez cada CUATRO (4) meses y someter a su consulta las políticas planificadas y las que se encuentran en ejecución;
f) Convocar las sesiones de la Comisión de Datos y Vigilancia del Delito y la Violencia y de los Comités Técnicos Especializados, y participar en ellos con voz y voto;
g) Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia;
h) Promover las relaciones del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia y, en su caso, suscribir convenios con organismos públicos y entidades no gubernamentales, nacionales e internacionales a fin de fortalecer las acciones del mismo conforme a lo previsto en la presente Ley;
i) Dictar las normas reglamentarias necesarias para el funcionamiento operativo del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia;
j) Aceptar herencias, legados, donaciones y subvenciones que le asignen organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros;

k) Requerir a los distintos organismos de la administración pública nacional la comisión transitoria de personal idóneo en la materia que fuere necesario para el funcionamiento del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia;

l) Controlar, mediante una auditoría interna la gestión financiera del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.

ARTÍCULO 10.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia será asistido por un Consejo Consultivo, que tendrá como función colaborar y asesorar en lo concerniente a las temáticas de la vigilancia del delito y la violencia, seguridad ciudadana y política criminal y estará integrado, con carácter ad honorem, por representantes de reconocida trayectoria e idoneidad respecto de las temáticas señaladas de:

a) Universidades públicas y/o privadas.

b) Organizaciones no gubernamentales y Organizaciones de Derechos Humanos y de la sociedad civil.

c) Medios más representativos de comunicación.

Dichos representantes serán invitados a integrarlo por el Director Ejecutivo del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.

ARTÍCULO 11.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia contará en su estructura con un Secretariado integrado por las siguientes oficinas:

1. Oficina de Coordinación General de Gestión de la Información.
2. Oficina de Coordinación General de Tecnologías de Información.
3. Oficina de Coordinación General de Administración de Recursos.

Los titulares de las mencionadas oficinas de coordinación general tendrán el rango y la remuneración de Director Nacional y serán propuestos para su designación por el Director Ejecutivo del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.

ARTÍCULO 12.- La Oficina de Coordinación General de Gestión de la Información constituirá el órgano responsable del establecimiento y seguimiento de la vinculación estratégica con las diversas fuentes de información sensible, de la programación y realización de estudios, análisis, e investigaciones criminológicas, y de la asistencia en la gestión de estrategias preventivas.

ARTÍCULO 13.- La Oficina de Coordinación General de General de Tecnologías de Información constituirá el órgano responsable de los lineamientos en materia informática y de comunicaciones incluyendo su diseño conceptual y arquitectura, dictaminar técnicamente la adquisición, contratación de servicios, instalación, operación y mantenimiento de las tecnologías de información y comunicaciones, y

de asistir a las jurisdicciones provinciales y municipales en el diseño tecnológico de sistemas y bases de datos y demás recursos informáticos.

ARTÍCULO 14.- La Oficina de Coordinación General de Administración de Recursos constituirá el órgano abocado a las cuestiones relativas a los recursos humanos, la programación y ejecución del presupuesto; a los recursos materiales y servicios generales; a asuntos jurídicos, y a la coordinación de actividades de capacitación.

TITULO IV

Del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia

ARTÍCULO 15.- Para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, el Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia se implementará sobre una plataforma tecnológica que permita la carga, recopilación de datos, el acceso a los mismos, el procesamiento y análisis de la información, y en general, la gestión de información sensible.

Las dependencias, áreas y organizaciones que resulten identificadas como fuentes de información sensible deberán remitir la información requerida al Observatorio Nacional del Delito y la Violencia de manera sistematizada, conforme los criterios metodológicos que se establezcan para el Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia, y las demás previsiones de la presente ley.

ARTÍCULO 16.- Son fuentes primarias de información sensible:

1) Las dependencias del Poder Ejecutivo nacional productoras de información relevante, en el ámbito de las siguientes áreas de Gobierno:
   a) Jefatura de Gabinete de Ministros
   b) Ministerio del Interior.
   c) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
   d) Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
   e) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
   f) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
   g) Ministerio de Desarrollo Social.
   h) Ministerio de Salud.
   i) Ministerio de Educación.
   j) Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico

k) Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

2) Los organismos descentralizados y desconcentrados del Poder Ejecutivo nacional.
3) El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incluyendo sus dependencias productoras de información relevante.
4) Los Gobiernos provinciales incluyendo sus respectivas jurisdicciones y dependencias productoras de información relevante.
5) El Ministerio Público.
6) Las dependencias productoras de información criminal del Poder Judicial de la Nación.
7) Las dependencias productoras de información criminal de los Poderes Judiciales de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
8) Las instancias de participación ciudadana o comunitaria, asociaciones vecinales en materia de seguridad ciudadana, en función de los aportes que resulten relevantes al SUIADeVi.
9) Las Organizaciones No Gubernamentales y/o Organizaciones de la Sociedad Civil con actuación o especialización en temas afines a la prevención de la violencia y el delito, la seguridad ciudadana y la política criminal y social.

ARTÍCULO 17.- El Director Ejecutivo del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia queda facultado para determinar y actualizar las fuentes de información sensible derivadas de las fuentes primarias de información que se integrarán al Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia.

En el caso que el Poder Ejecutivo nacional y/o los Poderes Ejecutivos provinciales modifiquen las estructuras de las fuentes primarias de información sensible mencionados precedentemente, las que las reemplacen continuarán vinculadas al Observatorio Nacional del Delito y la Violencia en el mismo carácter.

ARTÍCULO 18.- A los fines de establecer la vinculación entre las fuentes primarias de información sensible y el Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia, se deberán implantar nodos de enlace informático con el Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.

La Oficina de Coordinación General de Tecnologías de Información deberá establecer y administrar los vínculos, bases de datos y demás recursos informáticos necesarios para garantizar la operatividad de la red del Sistema y sus nodos.

ARTÍCULO 19.- Comisión de Datos y de Vigilancia del Delito y la Violencia. Los representantes de las fuentes primarias de información sensible conformarán una

Comisión de Datos y Vigilancia del Delito y la Violencia, que formará parte del Observatorio y que deberá sesionar en la sede del Observatorio al menos una (1) vez cada cuatro (4) meses.

El Director Ejecutivo del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia presidirá las sesiones de la citada Comisión.

La titular de la Oficina de Coordinación General de Gestión de la Información actuará como secretario ejecutivo de la citada Comisión.

ARTÍCULO 20.- Le compete a la Comisión de Datos y de Vigilancia del Delito y la Violencia:

a) Considerar la información y los productos analíticos aportados por el Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia y el Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.
b) Proponer y evaluar estrategias y programas preventivos de la violencia y el delito, de promoción de seguridad ciudadana y demás aspectos relacionados con la política criminal.
c) Evaluar el impacto de medidas propuestas anteriormente.
d) Definir prioridades para la difusión de los mismos a través de medios de comunicación.

ARTÍCULO 21.- Comités Técnicos Especializados. En función de las necesidades de información y análisis referidos a temas específicos vinculados al Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia, el Director Ejecutivo podrá establecer Comités Técnicos Especializados constituidos por representantes técnicos de las fuentes de información sensible seleccionadas al efecto.

Dichos comités técnicos proporcionarán asesoramiento y podrá emitir dictámenes técnicos.

El titular de la Oficina de Coordinación General de Gestión de la Información actuará como secretario ejecutivo de los mencionados comités técnicos debiendo llevar registro de las sesiones y sus resultados.

TITULO V

Del Intercambio y Difusión de la Información Sensible. Obligaciones

ARTÍCULO 22.- Todos los organismos dependientes del PODER EJECUTIVO NACIONAL darán carácter de preferente despacho a los requerimientos que efectúe el Observatorio Nacional del Delito y la Violencia, y mediante el convenio pertinente brindarán acceso a los datos e información a los efectos del Sistema

Unificado de Información Análisis del Delito y la Violencia previsto en la presente ley.

ARTÍCULO 23.- Adhesiones. Se invita a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios de la República a adherir a la presente ley.

ARTÍCULO 24.- El Estado Nacional se obliga, a través del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia, a poner a disposición de los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Órganos Ejecutivos Municipales, previa a su difusión pública, los productos generados por el mencionado Observatorio que citen información producida por cualquiera de los mismos.

ARTÍCULO 25.- Sobre la base de la información producida en función del cumplimiento de las responsabilidades que esta ley le asigna, y la información que le suministren las jurisdicciones y demás órganos, organismos y entidades el Observatorio Nacional del Delito y la Violencia confeccionará anualmente el informe general sobre vigilancia del delito y la violencia y la política criminal.

ARTÍCULO 26.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia estará sujeto a las siguientes obligaciones:

1. Presentar una rendición anual de su gestión al Honorable Congreso de la Nación.

2. Comparecer ante las comisiones del Honorable Congreso de la Nación todas las veces que éstas lo requieran y emitir los informes, dictámenes y asesoramiento que éstas le soliciten.

ARTÍCULO 27.- El Observatorio Nacional del Delito y la Violencia no llevará a cabo investigaciones sobre casos particulares, debiendo mantener la reserva de nombres e identidades que puedan afectar a personas, de las cuales tomara conocimiento durante el desarrollo de sus actividades.

TITULO VI

Disposiciones Transitorias y Complementarias

ARTÍCULO 28.- Los gastos que demande la implementación de las disposiciones de la presente ley, se sufragarán con fondos provenientes de las partidas presupuestarias nacionales para la Finalidad "Servicios de Defensa y Seguridad", Función "Seguridad Interior" que anualmente se aprueben.

ARTÍCULO 29.-Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las adecuaciones presupuestarias del presente ejercicio fiscal necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

ARTÍCULO 30.- El Poder Ejecutivo nacional en el plazo de SESENTA (60) días a partir de la entrada en vigencia de la presente deberá proceder la reglamentación de la presente ley.

Dicha reglamentación deberá incluir un anexo con el cronograma de las acciones necesarias para la implantación del Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia y el establecimiento de la red de enlace con las fuentes primarias de información sensible, y la base de datos del Observatorio Nacional del Delito y la Violencia.

ARTÍCULO 31.- De forma.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de Ley fue elaborado por León Carlos Arslanian miembro fundador del *Acuerdo para una política de seguridad democrática (ASD)* con el aporte de otros especialistas y organizaciones que también forman parte de esta iniciativa multisectorial, que fue presentada públicamente en el mes de diciembre de 2009. Este proyecto de Ley tiene como objeto someter a consideración la Creación de un Observatorio Nacional del Delito y la Violencia y de un sistema unificado de información y análisis del delito y la violencia.

Algunas de las tantas dificultades con que tropiezan la Criminología y en particular la Política Criminal son la escasa fiabilidad de las estadísticas del delito, por un lado, y la falta de información acerca de la violencia y sus causas, por el otro.

Respecto de lo primero, ello es así porque de la totalidad de los delitos que se cometen, los de menor entidad no ingresan para su tratamiento al sistema penal. Dicho de otro modo, carecen de registro, total o parcialmente, debido a que las víctimas por lo general no los denuncian, ni los órganos de investigación o persecución penal actúan de modo oficioso. De tal suerte, los registros públicos constituyen una versión aproximada de la realidad y no la realidad misma. La omisión de denuncia remite a un conjunto de infracciones sancionadas con penas que si bien no revisten gravedad, tampoco son insignificantes, y la Criminología las denomina la cifra oscura o negra del delito, a diferencia de la registrable o blanca.-

Para cubrir dicha deficiencia y capturar la cifra negra existen instrumentos de verdadera utilidad: las encuestas de victimización que tienen el mérito no sólo de contabilizar aquellos hechos, sino también de detectar la calidad de los motivos por los cuales las víctimas de ciertos delitos omiten denunciar.

La detección de los motivos presenta una extraordinaria ventaja porque permite medir la eficacia en el desempeño de los órganos del sistema penal, dada la correlación existente entre tal baremo y la confianza o desconfianza de la ciudadanía en aquéllos, en cuya virtud se denuncia o se deja de hacerlo:

“ —¿Para qué perder tiempo en trámites burocráticos si no van a servir ni para el recupero de la cosa (robada) ni para que se individualice al ladrón, se lo someta a proceso y se lo juzgue y condene? ” O bien:

“ ¿para qué perder tiempo si el valor de la cosa sustraída y características del hecho no denotan más que un contratiempo desagradable y no una detracción patrimonial severa? ”

Estos dos supuestos en que la propia víctima subestima el episodio y se cuestiona e interroga acerca de la necesidad o utilidad de su denuncia, son suficientemente representativos de lo que podríamos llamar conducta generalizada de los damnificados por delitos de menor gravedad.

Abundan otro tipo de razones explicativas de la actitud omisiva ciudadana que aparecen relevadas y bien expuestas en la primera encuesta de victimización que se hizo en Argentina, bajo los auspicios de la Fundación “Por Nuestros Hijos”, y la dirección de Roberto V. Vásquez (Buenos Aires, 1989).

En las dos hipótesis que hemos planteado más arriba, y por consideraciones diferentes, aunque parecidas, existieron delitos de los que nadie habrá de encargarse: ni para su registro en un sistema, ni para ningún otro de los fines por demás plausibles que debe concederse a la denuncia.

En efecto, la suma de las pequeños hechos u ofensas menores (misdemeanors) no ingresados al sistema penal priva a éste de construir el mapa del delito (georeferencia de los hechos), de establecer o construir ciertos patrones que permitirían una investigación exitosa, o de elaborar programas de prevención efectivos. Ello serviría para mejorar la calidad de vida del ciudadano pero, fundamentalmente, para inspirar cierto grado de confianza sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

Así, ciertos episodios delictivos reiterados “ad nauseam” – tal, el arrebato de celulares telefónicos a distraídos transeúntes – en horarios conocidos por todos y concentrados en apenas unas pocas cuadras y perpetrados a vista y paciencia de quienes quieran verlo – por tratarse de hechos públicos y notorios generan desconfianza, suspicacia y descrédito sobre la autoridad pública encargada de evitarlos que, por lo general, cuando es requerida a causa de su omisión suele escudarse, precisamente, en la ausencia de tal tipo de denuncias, dentro del radio de su jurisdicción lo que impide elaborar planes específicos de prevención o bien reforzar la vigilancia.

Es de advertir que en los supuestos vistos, la víctima con su actitud omisiva no se limitó tan sólo a disponer definitivamente de un bien menor, sino que efectuó una contribución decisiva al debilitamiento de la respuesta penal estatal y a un incremento de la percepción de la inseguridad ciudadana.

A la captura de la cifra negra

De lo expuesto se colige que si bien “una sensata cantidad de delito” (Nils Christie) es consentida por la sociedad, un sistema razonablemente eficiente de prevención formal no debe prescindir del ciudadano para quien un adecuado ejercicio de derechos frente al Estado debe reconocer como correlato el cumplimiento de sus obligaciones a partir de las cuales se construye también ciudadanía. Dentro de ellas está no sólo instar, sino también posibilitar a través de la denuncia o de otro modo de participación, la intervención de las agencias públicas, aún cuando no puede pasarse por alto las enormes dificultades que plantean aquéllas – mala atención, falta de recursos humanos suficientes, plantones insoportables, pérdida de horas de trabajo, cuando no destratos -, lo que suele llevar a un verdadero circulo vicioso.

Europa ha resuelto, en parte, la fuga de información que nos preocupa a partir de la implementación del Eurobarómetro, una encuesta semestral en la que los ciudadanos europeos son preguntados por diversas cuestiones, varias de ellas referidas en forma directa o indirecta a la percepción de la inseguridad ciudadana (vg. el crimen y la inmigración asociada al incremento del delito).

En materia de seguridad existe, tanto o más que en otras áreas del quehacer público, procedimientos de información, de validación, y de integración.

Como dato de la realidad criminológica la estadística, de por sí relevante, cobra sentido si a partir de ella se llevan a cabo análisis cualitativos respecto de las personas que se ven involucradas en el conflicto delictivo, como protagonistas del mismo sea en su calidad de autores, o bien en el de víctimas porque es a través de su estudio y de las razones por las cuales se ven involucradas en un caso criminal como se comprende mejor empíricamente el problema de la criminalidad. Un conocimiento y comprensión de tal naturaleza posibilita la formulación de políticas de prevención, programas, campañas de difusión y demás (*validación*).

Pero no es tan sólo la fuga de datos lo que más preocupa sino el modo inconsistente y anárquico en que se computan las cifras oficiales en la medida en que las diferentes fuentes emisoras de dicha información discrepan, no armonizan ni trabajan con metodologías compatibles entre sí. El caso más visible es la diferencia que existe entre las cifras estadísticas policiales y las que suministran la justicia penal y/o los órganos de persecución penal. Así las cosas, la estadística pierde su significado estratégico y se transforma por lo menos en una base endeble de una defensa de gestión o de un reclamo por más recursos.

La primera evidencia acerca de la necesidad de dotar de coherencia a aquéllas, es que no es lo mismo delito denunciado que delito juzgado y mucho

menos delito por el que un autor, cómplice o encubridor resulta condenado o absuelto.

En efecto, la denuncia recogida policialmente congela estadísticamente el hecho y su configuración jurídica (*calificación o subsunción legal*); para decirlo en otros términos, lo que comienza por ser una lesión grave, bien puede concluir durante la instrucción penal preparatoria en un homicidio; el robo agravado por el empleo de armas, puede verse transformado en un robo simple y éste, a su vez, no tener un autor culpable porque durante el juicio se demostró que había actuado en legítima defensa o bajo la concurrencia de cualquier otra eximente. Vale decir que la estadística policial sólo refleja la intervención del órgano preventor ante una supuesta comisión de un delito de acción pública. Así, los hechos que se dan por esclarecidos o resueltos en dicha sede con la aprehensión de quien o quienes se consideran autores o partícipes, bien pueden correr otra suerte en el transcurso de la investigación penal preparatoria. Sin embargo, la estadística policial que se publica no registra dichas circunstancias, ni el órgano policial – en la mayoría de los casos – cumple con un protocolo informático de seguimiento.

Para ponerlo en otros términos los hechos que a diario los órganos de la prevención policial dan por esclarecidos en apenas un par de horas – o días – de haberse producido, la experiencia general demuestra que no lo han sido o, en el mejor de los casos, lo han sido en forma parcial y con otra configuración.

Por otra parte existe una categoría de hechos, como los que engrosan los repertorios de violencia de género, en particular intra-familiar, que si bien están institucionalizados por intervenir alguna de las tantas oficinas o instancias existentes para la atención de las víctimas, tampoco tienen el debido registro.

Lo hasta aquí expuesto muestra la necesidad y conveniencia de que se arbitren soluciones que permitan conocer de la mejor manera posible el universo delictivo no sólo por razones de eficacia en la lucha contra el crimen, sino hasta por necesidad de conocer y evaluar del mejor modo posible el grado de eficacia con que se desenvuelven la totalidad de las agencias comprometidas (*información e integración*).

Vale decir, entonces, que satisfechos los procesos de información e integración de las diversas fuentes, recién se está en condiciones de formular políticas públicas de seguridad, dotadas de fundamento.

Con la mirada puesta en tales objetivos, resulta remarcable la decisión adoptada en la Provincia de Buenos Aires en el año 2004, con la creación de Registro Único de Datos Delictivos (ley l3.402, incorporada luego a la ley 13.482, art.184) puesto que significó un avance extraordinario en el esfuerzo de unificar,

concentrar y armonizar la estadística producida por las distintas fuentes policiales, judiciales y penitenciarias. Ello fue complementado con el proyecto del mapa del delito "on line" en procura de establecer un sistema integral de base informática que permita la carga uniforme y actual de los hechos delictivos de origen –base comisarías–, su clasificación y consulta para su procesamiento y análisis con el fin de que constituya un insumo base del Mapa del Delito, entre otros usos.

El mayor mérito consistió en romper la estanqueidad existente entre las diversas fuentes; pero lo que resulta aún mucho más grave es la reticencia o lisa y llana omisión por parte de las autoridades policiales de compartir entre sí información existente sobre el delito y sus posibles autores, tendencia más o menos común originada en el celo profesional.

Si bien ello implicó una mejora, y señala un camino posible para su utilización por la totalidad de las jurisdicciones, no resuelve el resto de la problemática que es, insistimos, la necesidad de conocer e identificar el universo del delito que es lo mismo que conocer e identificar las causas de la violencia.

Los Observatorios del Delito y la Violencia

Sentado lo expuesto, resulta por demás interesante la experiencia de Colombia en su esfuerzo por aprehender la fenomenología de la violencia desde una perspectiva epidemiológica para monitorear su evolución y las conductas criminales, en aras de un control y prevención más eficaces. "*En el caso de la recolección de estadísticas se puso un especial énfasis en la transversalidad, la apertura y la integralidad del esfuerzo de socialización de la información, una experiencia que se dio primero a escala local y que busca extenderse a partir de casos pilotos por todo el país" (Béliz, Gustavo, "¿Cuál es la salida?. La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana", B.I.D., Washington, 2007, pág. 46 y sigtes.)*

Sobre tales postulados se abrieron en Colombia Observatorios del Delito que constituyen sistemas de vigilancia epidemiológica integrados por distintas instituciones que utilizan información georreferenciada para el análisis de la violencia y el diseño de estrategias y acciones de intervención oficial en los distintos municipios y en la región. Reconocen su origen en un Programa generado por dicho país, la Universidad de Georgetown y el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle de Colombia. Dichos observatorios utilizan como fuentes de información los datos utilizados por Policía, Medicina Legal, Fiscalías y Salud Pública, para producir con ellos datos consolidados.

Por demás interesante resulta la elaboración del documento preparado por técnicos del Instituto Cisalva, Universidad del Valle, Colombia y publicado bajo los auspicios de la Organización Panamericana de la Salud, Inter-American Coalition for the Prevention of Violence, Banco Mundial y el referido Instituto, titulado: "*Sistematización de Experiencias sobre Sistemas de Vigilancia, Observatorios o Sistemas de Información en Violencia en América Latina*" (Cali, Colombia, 2008).

La experiencia, que ha resultado altamente satisfactoria, es perfectamente traspolable y, además, susceptible de ser enriquecido el instrumento.

En efecto, la mirada epidemiológica remite al fenómeno de la etiología de la violencia; y ésta tiene múltiples causas y, a su vez, múltiples registros, ciertamente la mayoría de los cuales resultan de carácter oficial, aunque también los hay de naturaleza privada.

En cuanto a las fuentes oficiales no sólo importan aquellas esenciales – agencias del sistema penal, hospitales en donde se atienden la mayoría de las personas que padecen agresiones de diversa entidad – sino también las que producen información referida al desarrollo humano y con la que se construyen los respectivos índices (indicadores demográficos, de salud, educación, trabajo, condiciones de vida, economía informal y demás).

La Política Criminal cuya finalidad es esencialmente preventiva es transversal y sus soluciones se construyen con el aporte de todas aquellas agencias, penales y no penales, que suministran información apta para la toma de decisiones que tienden a reducir la conflictividad social y la violencia. De ahí, que la Política Criminal deba ser concebida como multiagencial al par que como instancia articuladora. Tal función articuladora debe extenderse a la incorporación de los aportes provenientes de ONGs, Asociaciones Vecinales, Foros de Seguridad, cuyo contacto con las víctimas de la violencia resulta cotidiano y su conocimiento de la problemática vivencial.

Consideramos, pues, que un Observatorio del Delito y la Violencia constituye una instancia superadora de las deficiencias observadas en un ámbito que, concebido con la latitud expuesta, habrá de permitir, amén de una vigorización y armonización de la información relevante, convertirse en un valioso instrumento de análisis y de prognosis de la violencia para la toma de decisiones oportunas.

El Acuerdo para la Seguridad Democrática: sus proyecciones

De ahí que en el marco *del Acuerdo para la Seguridad Democrática* elaborado por las principales fuerzas políticas, sociales, ONGs., organizaciones de DD.HH., comunidad de expertos y demás, entre los puntos considerados con el

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, a comienzos de enero del año en curso y dentro de los primeros trabajos proyectados, se haya convenido incluir la creación de un Observatorio del Delito y la Violencia.

Conforme los lineamientos liminares sobre los que trabaja en grupo de expertos del "*Acuerdo*", dicho Observatorio debería ser constituido como un órgano autárquico, en el ámbito del referido Ministerio.

La base de su operatividad debería ser un reservorio informático (base de datos) llamado a contener la totalidad de la *información sensible* de la que habrán de valerse todas las agencias que integren el *sistema* del Observatorio a los fines de adecuar sus acciones a *las políticas públicas de seguridad* que el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos formule, a partir de los consensos que el análisis de la información permita ir elaborando en orden a reducir los índices de violencia.

A tales fines se considera *información sensible* toda aquella referida a los siguientes indicadores: demográficos, de salud, de educación, de condiciones de vida, de trabajo, de ingreso y gasto público, de participación comunitaria en seguridad, de prevención social de la violencia, de delitos, de victimización, de operatividad de los subsistemas policial, judicial y penitenciario, y de desenvolvimiento de la seguridad privada.

En dicho Observatorio del Delito y la Violencia deberán estar representadas la totalidad de las agencias públicas que produzcan y tributen información sensible, ONGs., Foros Vecinales y otro tipo de organizaciones con atingencia a dicha problemática.

Sus órganos de gobierno, presidido por un *Administrador (Director Ejecutivo)*, deberían ser suficientemente representativos de las diversas agencias concurrentes, asociaciones y demás, y tener cabida en una *Comisión de Datos y de Vigilancia del Delito y la Violencia* del sistema del Observatorio, ámbito de compulsa, armonización de la información y detección temprana de conflictos.

La publicidad periódica de sus conclusiones, de sus datos estadísticos y observaciones deberían cursarse a través de un *Secretariado del Observatorio*, integrado por tres oficinas de coordinación, cuyas incumbencias básicas consistirían, además, en servir de apoyo a los restantes órganos (recepción y acopio de información, manejo de la base de datos, comunicaciones, preparación de reuniones y demás).

La perspectiva epidemiológica con que operan dichos *Observatorios* hace que se privilegie la información originada en la Salud Pública toda vez que el registro de las muertes y lesiones ocurridas, sea por hechos dolosos, imprudentes,

de tránsito o por suicidio constituyen, habida cuenta de su magnitud, una verdadera epidemia. Por cierto que se trata de una perspectiva que en modo alguno puede considerarse excluyente de otras que abarquen delitos que afecten otros bienes jurídicos.

Algunos datos provenientes del *Informe Mundial de Violencia y Salud de la OMS* (año 2000), resultan más que elocuentes. Para dicho año la tasa mundial media de homicidios fue 14 cada 100.000 hs., mientras que la de América Latina cercana a los 18 por cada 100.000 hs. emplazó a la región entre las más violentas del mundo.

También espeluznan las cifras que el *Informe Mundial sobre Prevención de Traumatismos Causados por el Tránsito (IMPTCT)* vaticina para el año 2020 según el cual en América Latina morirán 180.000 personas por vehículos de motor y la tasa de mortalidad por esta causa estará alrededor de 30 muertes cada 100.000 hs. "*si los gobiernos no adoptan medidas eficaces y sostenidas*".

A ello deberían sumarse los hechos de violencia doméstica cuya tendencia resulta creciente.

Dado que la información relevante sobre hechos de violencia que reconoce dicho origen se produce localmente (hospitales municipales, centros de atención a las víctimas de la violencia de género, y demás) la conformación de los *Observatorios* debería replicarse localmente con idénticas finalidades preventivas y acopio de información útil para la autoridad nacional.

La constitución de un *Observatorio* en el ámbito del Gobierno Federal y, por tanto, territorialmente en el de la Ciudad Autónoma de Buenos, determinará la necesidad de que se elaboren convenios con vistas al traspaso directo de información por parte de los órganos locales que la producen (vg. hospitales).

Ello permitirá contar con una verdadera red de información y el diseño de una gran cantidad de políticas nacionales y locales tendientes a prevenir el fenómeno de la violencia en todas sus formas, comenzando por la delictiva.

Estructurado en seis Títulos, el anteproyecto de ley que se presenta a continuación expone los principios generales que orientan y los órganos que conforman el *Sistema Unificado de Información y Análisis del Delito y la Violencia (SUIADeVi),* las funciones y administración del *Observatorio Nacional del Delito y la Violencia (ONaDeVi)*. Asimismo se determinan las fuentes primarias de información sensible, cuestiones relativas al intercambio y difusión de la información sensible y sus obligaciones.

Finalmente el texto dispositivo incorpora cláusulas referidas a cuestiones de presupuesto que resultan fundamentales para la implantación del Observatorio

Por las razones expuestas en esto fundamentos, sometemos a consideración el siguiente anteproyecto de ley.