

Rawson, 21 de julio de 2023.

VISTO:

La preocupación permanente de este Ministerio Público Fiscal por el cumplimiento de los derechos humanos en los ámbitos de actuación que le caben; y

CONSIDERANDO:

El Estado argentino, al ratificar diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, asumió frente a la comunidad internacional el compromiso de adoptar todas las medidas que resulten necesarias para prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

La cuestión comprende, entre otros, los casos de violencia institucional, así como aquéllos que involucran a categorías vulnerables, mujeres, integrantes de la comunidad LGTBIQ+ y personas menores de edad.

Desde ya, la atención del respeto de los derechos humanos de personas en situación de encierro es adecuadamente atendida por el Ministerio de la Defensa Pública, con las diversas áreas de la Defensoría General y demás órganos, magistrados y funcionarios que se ocupan de la cuestión.

El Ministerio Público Fiscal se centra en la persecución penal de casos de violencia institucional, así como aquellos de violencia contra las mujeres y otras personas integrantes de categorías vulnerables. La persecución y sanción de esas prácticas lesivas para la vida, la integridad, la dignidad y la libertad de las personas constituye uno de los objetivos fundamentales de este Ministerio Público.

Violencia institucional.

Se entiende por violencia institucional todo acto u omisión que implique el uso indebido del poder coercitivo estatal por parte de fuerzas de seguridad o penitenciarias, así como por fuerzas armadas, operadores judiciales y efectores de salud en contextos de encierro, entre otros.

Estos hechos configuran ciertas conductas delictivas, tales como -y sin tratarse de un listado taxativo- los apremios ilegales, las torturas, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones sumarias y las desapariciones forzadas de personas.

Además de constituir delitos graves tipificados en el Código Penal, estas prácticas implican violaciones a derechos fundamentales como la vida, la integridad, la libertad personal y la dignidad, entre otros, y su comisión puede comprometer al Estado frente al orden jurídico internacional, con el

consecuente deber de hacer cesar y reparar las consecuencias de esos hechos. De esta manera, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone al Estado argentino una serie de obligaciones en materia de prevención, investigación y sanción de casos de violencia institucional que, asimismo, se erigen como un mandato ineludible para el Ministerio Público Fiscal.

En este sentido, existen diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que establecen la prohibición de estas prácticas y el deber del Estado de perseguir y sancionar a sus responsables.

Entre estos instrumentos se encuentran algunos que en nuestro país tienen jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22, de la Constitución Nacional), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CCT), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP39) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD40). Hay otros instrumentos internacionales sin esa jerarquía, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belem do Pará” y el Protocolo Facultativo de la CCT, que instaura un sistema de prevención de la tortura conformado por un Subcomité contra la Tortura, integrado por expertos internacionales, y los mecanismos nacionales de prevención de la tortura, que los Estados deben crear internamente.

También resultan de aplicación una serie de normas internacionales de soft law, que contienen declaraciones, guías o principios vinculados con la prevención del uso abusivo de la fuerza por parte de funcionarios estatales. Nos referimos, por ejemplo, a la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder; los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias; las Directrices de Naciones Unidas sobre la función de los fiscales; el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conocido como Protocolo de Estambul; el Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, también conocido como Protocolo de Minnesota; y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, conocidas como Reglas Mandela. Estas últimas son



obligatorias en nuestro país en tanto se encuentran receptadas expresamente en la Ley de Ejecución Penal.

A su vez, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas -si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal- se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad y “configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención”.

Investigación de severidades.

A los fines de atender especialmente este tema, ya en el año 2012 la Procuración General dictó la Instrucción N° 4/2012 PG que fija un protocolo de actuación para la investigación de severidades. Se trata de una instrucción de carácter general para que los integrantes del MPF ajusten su intervención a dicho protocolo de actuación para la investigación de severidades, vejaciones, apremios ilegales y torturas.

Se brindan allí herramientas concretas para guiar la actividad probatoria y determina lineamientos básicos para orientar la investigación de estos casos.

Investigación de lesiones y homicidios cometidos por integrantes de fuerzas de seguridad en ejercicio de funciones (Instrucción 4/12 PGN – 6 de marzo de 2012).

A los efectos de reforzar aquélla pauta y brindar una más completa guía, resulta necesario adherir a los lineamientos de la instrucción para que los fiscales ajusten sus pesquisas a las Reglas Mínimas de Actuación del Ministerio Público Fiscal para la Investigación de Lesiones y Homicidios Cometidos por Miembros de las Fuerzas de Seguridad en Ejercicio de sus Funciones (Instrucción 4/12 PGN), en cuanto resulten aplicables en el ámbito local.

Las Reglas Mínimas prescriben algunos lineamientos que deberán observar los integrantes del Ministerio Público Fiscal ante la noticia de la muerte o lesiones de una persona, supuestamente causadas por el accionar preventivo de un agente de las fuerzas de seguridad.

Entre ellos, se destacan la obligación de pedir el apartamiento de la investigación a la fuerza de seguridad interviniente en el hecho y, en su lugar, designar a otra fuerza; indagar respecto de la posible relación entre la víctima y sus agresores y si esta relación está vinculada con la agresión o fue motivo de ella; y la obligación de constatar las transcripciones de comunicaciones

realizadas por el personal interviniente y del comando radioeléctrico, así como el secuestro de celulares y armas.

Apartamiento de fuerzas de seguridad.

En ese mismo orden de ideas, se dispone con carácter de instrucción, el apartamiento de la investigación de aquella fuerza de seguridad respecto de la cual existan sospechas de que alguno/s de sus miembros se encuentra involucrado en la presunta comisión del delito investigado.

Se obliga a los integrantes del Ministerio Público Fiscal a requerir e instar el apartamiento de una fuerza de seguridad de las tareas investigativas de un ilícito, cuando no pueda descartarse una eventual responsabilidad activa, omisiva, dolosa o culposa de uno o más de sus miembros. En su lugar, se deberá designar o solicitar la designación de otra fuerza que reúna las condiciones de imparcialidad e idoneidad requeridas para la tarea.

Esta manda es consonante con la obligación estatal de proceder a una investigación pronta e imparcial establecida en el artículo 12 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Se adopta como modelo lo dispuesto por la Ley N° 26.679 que, entre otras reformas, incorpora el artículo 194 bis al Código Procesal Penal de la Nación que dispone apartar a “las fuerzas de seguridad que intervengan en la investigación cuando de las circunstancias de la causa surja que miembros de las mismas pudieran estar involucrados como autores o partícipes de los hechos que se investigan, aunque la situación sea de mera sospecha”.

Menores víctimas de violencia institucional.

Se instruye a los integrantes del Ministerio Público Fiscal que investiguen casos de violencia institucional cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes, para que notifiquen la existencia de esa pesquisa a la Defensa Pública de menores que corresponda.

Cuando se denuncien o investiguen actuaciones vinculadas a los delitos tipificados en los capítulos I, II, III, V y VI del Título I; en el Título III, en el capítulo I del Título V; en el Capítulo IV del Título VI y el Capítulo VII del Título XI del Código Penal, entre otros delitos cometidos por funcionarios públicos, y en los habeas corpus colectivos correctivos y cuyas víctimas sean niños, niñas o adolescentes, a que notifiquen el inicio de las actuaciones de manera inmediata a la Defensa Pública.

Ello en tanto se advierte la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional y se busca garantizar por un lado el principio del interés superior del niño y su

derecho a ser escuchado, y por otro, cumplir con el deber agravado de todas las autoridades públicas para prevenir y sancionar esas violaciones de derechos humanos.

Guía práctica en materia de búsqueda de personas.

El Ministerio Público Fiscal cuenta con la Instrucción N° 7/2012 PG sobre personas extraviadas.

Propuestas adicionales. Unidad Fiscal Especializada en violencia institucional.

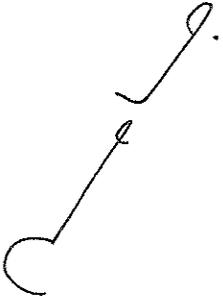
De deja formulada una propuesta para generar en el futuro, unidades fiscales especializadas en litigio estratégico de violencia institucional, orientadas a:

- La identificación de casos de violencia institucional que sean testigo de situaciones reiteradas de violencia institucional y representen graves violaciones a los derechos humanos y que, por el contexto en el que sucede el caso, los actores involucrados o el modus operandi, puedan ser utilizados idealmente para incidir en la esfera pública más allá del litigio en sí mismo, ya sea generando el impulso para la creación de protocolos, la modificación de una ley, la definición de criterios jurisprudenciales o adopción de políticas públicas.

- La realización de medidas conducentes para el dictado, implementación y el seguimiento de la efectiva aplicación de instrucciones generales, protocolos de actuación y guías de trabajo para la eficiente intervención del Ministerio Público Fiscal en la materia; y también la elaboración de propuestas de proyectos de reformas legislativas y/o reglamentarias, programas de capacitación, guías de actuación y/o la celebración de convenios con organismos internacionales, no gubernamentales, e instituciones del Estado nacional, provincial o municipal.

- Disponer de acciones interinstitucionales necesarias para la prevención, la investigación y el juzgamiento de los casos que configuren violaciones a los derechos humanos y/o delitos relacionados con la violencia institucional, con organismos públicos y organizaciones civiles vinculadas a la temática.

La unidad especializada podrá contar además con un área de análisis e investigación interdisciplinaria, compuesta por un equipo de profesionales formados en ciencias sociales y psicología que oriente a la articulación con las áreas jurídicas para el conocimiento y abordaje de los hechos relativos a las violencias desplegadas respecto de personas en situación de encierro por el accionar de las policías.



El objetivo general del área sería desarrollar la gestión del conocimiento interdisciplinario sobre el fenómeno de la violencia institucional; a través de la planificación, producción, coordinación y evaluación de la información referida a las acciones penales y en la orientación de las investigaciones y juzgamiento de los delitos incluidos en hechos de violencia institucional, como parte del Ministerio Público Fiscal.

Específicamente el área se orientaría a producir conocimiento mediante el relevamiento, la sistematización y el análisis de datos confiables y el desarrollo de investigaciones empíricas tendientes a ampliar el conocimiento y diagnóstico sobre los rasgos que asume el ejercicio de la violencia institucional en general y también sobre ámbitos o grupos específicos.

También sistematizaría información de procedencia interna y externa, identificando casos patrones o prácticas de alta relevancia que permitan sugerir estrategias de intervención o líneas de trabajo jurídicas en materia de política criminal.

Producción de información diferenciada. Seguimiento de casos.

A los fines de un mejor seguimiento, corresponde encomendar a la Dirección de Planificación, Control de Gestión y Sistemas de Información la producción de información diferenciada sobre casos de violencia institucional que incluya la cantidad de investigaciones por Oficina Única; los plazos de la tramitación de los procesos; la cantidad de imputados, identificando los casos de reiteración de imputaciones; la institución a la que pertenece el/los imputados y, en relación a los hechos ocurridos en contextos de encierro, el lugar de detención de la víctima; actuaciones elevadas a juicio; modo de conclusión de los procesos y todo otro dato de interés vinculado a los hechos comprendidos en la definición de violencia institucional.

Con la información, se evaluará la posibilidad de conformar un registro de casos de violencia institucional, como una herramienta necesaria a los efectos de exponer la dimensión de la problemática y adoptar razonadamente las medidas indispensables con miras a potenciar la actividad persecutoria en la materia, dotando de mayor eficacia y eficiencia a las investigaciones penales de estos tipos delictivos.

Atención de la violencia de género, igualdad y no discriminación.

La violencia de género constituye una práctica estructural violatoria de los derechos humanos y las libertades fundamentales que afecta severamente a las mujeres y a las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales, intersexuales y

queer (LGTBIQ+) de todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, edad o religión.

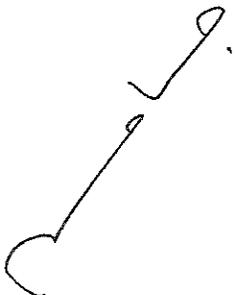
No sólo supone el maltrato físico, pues incluye también otras formas de violencia como la psicológica, sexual, económica, simbólica y mediática. Para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) —órgano de supervisión de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer—, “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”; de modo que los Estados parte deben adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género.

Las obligaciones estatales en materia de violencia de género provienen de múltiples marcos normativos que establecen el derecho a vivir una vida libre de violencias. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) rige un instrumento específico sobre la temática: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que fue aprobada en nuestro país por la Ley N° 24.632.

De modo general, los Estados están compelidos a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y de actuar con la debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de tales hechos, garantizando el acceso efectivo a la justicia de quienes padecen violencia. Al respecto, los organismos internacionales de derechos humanos, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han utilizado el estándar de “debida diligencia reforzada”. Según éste, el Estado tiene un deber de prevención y protección diferenciado o “reforzado”, en razón de su posición de garante frente a patrones de violencia que afectan a ciertos grupos subordinados o en situación de vulnerabilidad. Consiste en un deber calificado o más intenso e impacta en el examen de la capacidad o posibilidad estatal de prevenir o evitar un riesgo real e inmediato contra el grupo o contra individuos del grupo.

Por lo demás, a fin de dar cumplimiento con las obligaciones internacionales, a nivel nacional se sancionó la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley N° 26.485), y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061) así como sus respectivos decretos reglamentarios.

La violencia de género es la consecuencia más extrema de la desigualdad estructural que sufren las mujeres y las personas LGTBIQ+. En ese sentido, el derecho de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación se



encuentran previstos en la Constitución Nacional (artículos 16, 37 y 75 incisos 2, 19, 22 y 23) y en diversos instrumentos internacionales que gozan de igual jerarquía. Entre ellos podemos mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículos 1, 13.5, 17.4 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículos 2.1, 3, 20.2, 23.4, 24.1, 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (artículos 2.2 y 3); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (artículos 2 y ss.), entre otros.

Las obligaciones del Estado en esta materia imponen el mandato de igualdad ante la ley y también exigen la adopción de medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación. En el caso de las mujeres, las obligaciones internacionales sobre no discriminación demandan la adopción por parte del Estado de medidas de acción positiva para contrarrestar la segregación por género y revertir los patrones socioculturales que la explican (art. 2 de la CEDAW).

El artículo 75 inciso 23 de la CN dispone expresamente que el Congreso debe sancionar leyes que establezcan acciones positivas para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los menores, las mujeres, las personas ancianas y las personas con discapacidad. A su vez, el artículo 37 estipula que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral.

En este apartado se refieren las resoluciones e instrucciones generales que establecen pautas de actuación en materia de género.

Género e igualdad de oportunidades.

Sobre este aspecto, la Procuración General adhirió mediante Resolución N° 108/21 PG al Acuerdo Plenario N° 4986/2021 del Superior Tribunal de Justicia mediante el que se aprobó el Proyecto presentado por la Oficina de la Mujer y de Violencia de Género dependiente del mismo, a la vez que se habilitó la incorporación del Cupo Laboral TRANS al Poder Judicial del Chubut.

Persecución penal de casos de abuso sexual simple.

Se ha dictado la Instrucción N° 6/12 PG dirigida a los Sres. Fiscales Generales y Funcionarios de Fiscalía a fin de que, en los casos de Abuso Sexual Simple, adopten como principio general de actuación, procurar la sanción de los responsables, oponiéndose fundadamente al otorgamiento de la conciliación y de la suspensión del juicio a prueba, dejando a salvo la facultad de los mismos, de hacer fundadas excepciones cuando las particulares circunstancias del caso, a su exhaustivo juicio así lo ameriten.

Violaciones de prohibiciones de acercamiento en flagrancia.

En relación con la temática del acápite, se dictó la Instrucción N° 4/16 PG a fin de que:

a) En todos los casos en los que el infractor de violencia familiar o de género sea aprehendido en flagrancia violando la medida cautelar de protección dispuesta por un Juez, se mantenga la detención hasta la audiencia de control judicial de la detención (art. 219, párrafo 3° CPP), no la soltura telefónica. En dicha audiencia de control de la detención deberá realizarse la apertura de la investigación conforme a lo dispuesto en la Instrucción N° 4/08 PG.

b) En todos los casos en los que se radique denuncia por violencia familiar o de género se inicie la averiguación preliminar (art. 268 CPP) actuándose de conformidad a lo dispuesto en la Instrucción N° 1/14 PG “Protocolo para casos de violencia familiar, intrafamiliar o doméstica”.

De modo complementario, se dictó la Instrucción N° 12/17 a fin de que en todos los supuestos abarcados por las Instrucciones N° 1/14 y 4/16 PG corresponderá que los representantes del Ministerio Público Fiscal ejerzan la acción penal en esos casos, lo que implica instar la revisión de toda decisión jurisdiccional adversa incluyendo pero no limitada a la que impida la formalización de la investigación, continuando con el ejercicio de esa acción hasta llegar al juicio, procurando allí la condena penal del infractor.

Protocolo para casos de violencia de género.

Mediante la Instrucción N° 3/18 se aprobó un Protocolo para Casos de Violencia de Género, al que deberán sujetarse tanto los integrantes del Ministerio Público Fiscal como así también la Policía del Chubut en su actuación como auxiliar de la Justicia:

Violencia de género integrantes de fuerzas de seguridad.

De modo complementario, se dictó la Instrucción N° 1/2021 para que en aquellas situaciones delictivas abarcadas por las definiciones dadas en la

Instrucción N° 3/2018 PG cometidas con armas o por personas que tengan acceso a armas o que las usen habitualmente, lo que incluye pero no se limita a los integrantes de fuerzas de seguridad nacionales o provinciales, se procurará obtener una especial medida de protección que prive al agresor denunciado del acceso al arma, habida cuenta del incremento del riesgo para víctima vulnerable frente a tales condiciones de realización de los acontecimientos.

Se sugiere que, cuando resulte pertinente, se ponga en conocimiento del RENAR en caso que el denunciado cuente con permisos otorgados por ese organismo, solicitando la caducidad preventiva de los mismos.

Adicionalmente, se instruye que en el caso de integrantes de fuerzas de seguridad, incluyendo pero no limitado a miembros de la Policía del Chubut, sin perjuicio de la solicitud jurisdiccional que se estime necesario requerir al Juez Penal, el responsable del caso procederá a la inmediata comunicación al Jefe de la Unidad Regional o de la dependencia jerárquica de la fuerza que en razón de la ubicación escalafonaria corresponda, para que en forma transitoria se prive del acceso al arma reglamentaria al denunciado.

Se dispone que corresponderá, en su caso, poner en conocimiento de la denuncia y el requerimiento cursado a la autoridad civil, por ejemplo, el Ministerio de Seguridad si se tratara de un integrante de la Policía del Chubut y se recomienda que se requiera a la autoridad administrativa que corresponda que, ínterin, se conduzca un informe psicológico a practicar sobre el autorizado demostrativo de la aptitud para ser portador y utilizar armas, según sea el caso.

POR ELLO, y en uso de las facultades que le confiere la ley:

EL PROCURADOR GENERAL

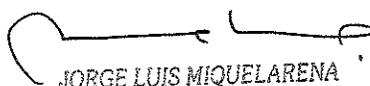
INSTRUYE:

Artículo 1°: SE TENGAN PRESENTES las instrucciones, acciones y propuestas de la Procuración General en materia de derechos humanos.

Artículo 2°: SE PROCEDA por las áreas respectivas a desarrollar, proyectar y ejecutar las acciones y programas indicados en los considerandos de la presente instrucción.

Artículo 3°: REGÍSTRESE, comuníquese y cumplido, archívese.

INSTRUCCIÓN N° 003/23 PG


JORGE LUIS MIQUELARENA
PROCURADOR GENERAL