

Buenos Aires,

Ref. Expte.

VISTOS

Las competencias y atribuciones conferidas por la Ley 25.875 a la Procuración Penitenciaria de la Nación en cumplimiento de los objetivos fijados a este Organismo de protección de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en el marco del Servicio Penitenciario Federal.

RESULTA

Que en el transcurso del último mes este Organismo ha sufrido obstaculizaciones de diversa índole en su labor de protección de los derechos humanos de las personas presas en el ámbito del SPF, las que a continuación pasan a detallarse:

1) El viernes 28 de septiembre de 2007 dos funcionarios de esta Procuración concurrieron a la Unidad 2 de Villa Devoto con el objeto de ingresar al pabellón 9. En el puesto de control les indicaron que debían dejar el teléfono celular en depósito, en cumplimiento de una nueva normativa contenida en un Memorando de la Dirección Nacional SPF. Para acatar dicha orden, los funcionarios de este Organismo exigieron la entrega de una copia del referido Memorando, así como la redacción de un acta para documentar el incidente, no aceptando una orden de palabra que restringe prerrogativas al Organismo. Frente la inquietud del agente del puesto de control, y con el fin de no comprometerlo, solicitaron entrevista con el Director Principal, Prefecto Rojas, quien señaló que sólo cumplía con lo ordenado en el referido Memorando. Ante la insistencia en obtener copia del Memorando y levantar acta del incidente, el Director consultó con Dirección Nacional. Tras un tiempo de espera, y por

indicación de Dirección Nacional, el Prefecto Rojas propuso a los funcionarios de la Procuración ingresar al pabellón con el celular apagado, con el compromiso de informar Jefe de Módulo en caso de querer usarlo.

2) El incidente relatado se ha visto reproducido, en menor o mayor medida, en diversas Unidades del Servicio Penitenciario Federal, afectando a la mayoría de funcionarios de la Procuración Penitenciaria. En algunas Unidades se ha prohibido a los funcionarios ingresar con celulares, sin entregarles en ningún caso copia del referido Memorando de DN. Desde principios del mes en curso, en varias unidades del SPF se nos ha manifestado la imposibilidad de brindar información telefónica y a preguntas de cual era dicho impedimento se nos responde sistemáticamente la existencia de una normativa interna de Dirección Nacional, un "Memorandum" que establece dicha imposición.

La imposibilidad referida ha sido esgrimida ante el pedido de cuestiones tan sencillas y públicas como un listado de internos alojados en la unidad, circunstancia que se verificó el 3 de octubre del corriente en la Unidad N° 31 y en la Unidad N° 13.

A su vez hemos verificado el incumplimiento de brindar la información requerida en la Unidad N° 7, Unidad N° 31, Unidad N° 3, Unidad N° 13, Unidad N° 4, Unidad N° 2, alegándose en todos los casos la existencia del memorandum referido.

3) En fecha 27 de septiembre del corriente la Procuración Penitenciaria solicitó formalmente a Dirección Nacional por Nota Nro. 2978/DGPDH/07, copia del referido Memorando que, según se nos manifestara en las distintas unidades, restringe el ingreso de funcionarios de este Organismo a las Unidades con teléfonos celulares y cámaras fotográficas. Dirección Nacional mediante Nota N° 377/07 remitió copia del Memorandum DN N° 12/07. De dicho documento surge que los Directores de Unidades deberán velar porque las visitas de distintos funcionarios no alteren el orden de los establecimientos penitenciarios.

El documento menciona visitas de Magistrados, Defensores, Procuración Penitenciaria, autoridades del Estado Nacional, Provincial o Municipal. Establece que no podrán usarse teléfonos celulares en sectores no permitidos sin previa autorización, no estableciendo cuales son esos lugares y que deberán respetarse los diagramas de actividades de las unidades. El memo está dirigido a todos los actores judiciales y políticos, que en el marco de sus respectivas funciones controlan la ejecución de las penas en las cárceles del sistema federal.

4) El día 1º de octubre 2007, aproximadamente a las 15:15 hs., el Sr. Jorge Ávila, Subdelegado de la Procuración Penitenciaria de la Nación en la zona norte, Pcia. de Misiones, recibió una llamada telefónica desde la Colonia Penal de Candelaria (U.17), en la que se le solicitaba que se constituyera en FORMA URGENTE en la Unidad, en razón de que el Personal de Requisa había ingresado a los Pabellones y les habrían propinado una golpiza a los Internos. Siendo las 16:30 hs. aproximadamente Jorge Ávila se constituyó en la Unidad N° 17.

Durante la denuncia verbal que efectuaban los internos al Subdelegado Ávila, los mismos mostraban las secuelas de los golpes recibidos (rasguños, zonas rojas, etc.) en distintas partes del cuerpo. Por tal motivo, Ávila tomó la decisión de obtener fotografías -con su teléfono celular- de las zonas afectadas, e incluso del rostro de algunos de los internos denunciantes.

Mientras Ávila procuraba obtener esas tomas fotográficas, el Jefe de Turno -Adjutor Torales- se interpuso entre Ávila y los internos e intentó impedir que continúe con dicha tarea. Se suscitó entonces una protesta generalizada de los internos, ante la cual Torales desistió de su actitud. Posteriormente, Ávila solicitó tomar audiencias en forma personal e individual a los internos; las cuales se efectuaron en una oficina de la unidad. Es preciso señalar que, mientras se desarrollaban las audiencias, a puertas cerradas, un funcionario penitenciario pateó la puerta de la oficina donde se encontraba Ávila

entrevistando a los internos; y a los gritos ordenó “acá las audiencias se toman con la puerta abierta”. Como justificativo de dicho accionar, el Jefe de Seguridad Interna -Alcaide Soria- mencionó la existencia de un memorando dictado por la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal que prohibiría a la Procuración Penitenciaria ingresar a las unidades dependientes de ese organismo con teléfonos celulares y “especialmente” con cámaras fotográficas.

5) Además del referido Memorando relativo a los teléfonos celulares y cámaras fotográficas, por vías informales se obtuvo copia de otro Memorando (cuyo número no aparece en la fotocopia) fechado el 20 de septiembre y rubricado por el Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal, Alejandro Marambio Avaria. Dicho Memorando dispone lo siguiente:

“Se lleva a conocimiento de los señores Directores Principales, Directores, que al recepcionarse requerimientos suscriptos por el señor Procurador Penitenciario, copia de dicho documental deberá ser remitida con la mayor celeridad a la Dirección de la Secretaría General, con los informes respectivos, de corresponder, acompañados en soporte magnético.

En caso de que el instrumento que se recepcione no se encuentre firmado por el Procurador sino por algún empleado de la Procuración, se ha de remitir directamente el instrumento, sin sustanciación alguna.

En ese orden, esta Dirección Nacional será la única encargada de dar debida contestación a los requerimientos efectuados por dicho Organismo, por lo que los Establecimientos deberán abstenerse de efectuar cualquier comunicación escrita a la Procuración”.

6) En diversas Notas recibidas en el último mes Notas N° 368/07, 375/07, 387/07, 406/07, 415/07 y 418/07, el Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal, Alejandro Marambio Avaria, ha denegado solicitudes, firmadas por el funcionario de la Procuración Penitenciaria legalmente autorizado, Dr. Ariel

Fernando Cejas Meliáre – Director General de Protección de Derechos Humanos-, con el argumento de que los funcionarios de este Organismo carecen de legitimación y de las atribuciones previstas en la Ley 25.875, debido a que la estructura orgánica de la Procuración todavía no ha sido aprobada formalmente por la Comisión Bicameral del Congreso y que la solicitud de informes es una facultad exclusiva del Señor Procurador Penitenciario. Es necesario destacar que dichos pedidos de informes y requerimientos de la Procuración Penitenciaria, que a la fecha permanecen sin respuesta, se relacionan con demandas de los detenidos por posibles vulneraciones de sus derechos humanos. Es por ello que las respuestas dilatorias y la negativa del Director Nacional de contestar los referidos requerimientos, generan un perjuicio a las personas privadas de libertad.

7) Dichas afirmaciones acerca de la falta de legitimación de los funcionarios de la Procuración Penitenciaria, que también hemos escuchado en boca de algunos Directores de Unidades del SPF, conjuntamente con el Memorando de 20 de septiembre de 2007, han significado una clara obstaculización de la tarea de este Organismo. Así, la nueva política de Dirección Nacional respecto de la Procuración Penitenciaria se ha traducido en la negativa de buena parte de agentes penitenciarios de informar tanto personalmente como de forma telefónica a los funcionarios de este Organismo acerca de cuestiones varias que hacen a la labor de protección de los derechos humanos de las personas presas.

8) Ante información remitida por el Procurador Penitenciario acerca de la realización de un taller de difusión de derechos en el Complejo Federal de Jóvenes Adultos previsto para el 18 de noviembre de 2007, el Director Nacional respondió lo siguiente en Nota nº 407/07 fechada el 12 de octubre:

“Lamento tener que informarle que es usted exclusivamente quien se encuentra facultado por la Ley 25.875 a difundir entre las personas privadas de la libertad el conocimiento de los derechos que les asisten, puesto que usted es

el único funcionario público que trabaja en esa repartición, y que el objetivo de que se requiera autorización no es otro que evitar que se altere el normal desenvolvimiento de las actividades diarias que se practican en los establecimientos carcelarios.

Nótese que, de hacerse la actividad en horarios concertados con la administración penitenciaria, seguramente no habrá internos que deban ausentarse de sus tareas laborales, y no tendríamos que llegar a plantear el problema de si es la Procuración Penitenciaria quien aportará el pago de las horas de trabajo que los internos cobrarán pero que no trabajarán”

Y CONSIDERANDO:

1) Que la Ley 25.875 crea la Procuración Penitenciaria de la Nación con el objetivo fundamental de proteger los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal [...] (art. 1). Para ello, dota al Organismo de competencias y facultades de diversa índole, entre las que se cuentan las siguientes:

a) la posibilidad de iniciar y proseguir de oficio o a instancia de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento y cese, en su caso de actos, hechos u omisiones que afecten los derechos de los procesados y condenados sujetos al Régimen Penitenciario Federal (art. 15);

b) la competencia de visitar periódicamente todos los establecimientos penitenciarios nacionales donde se hallen alojados los detenidos condenados y procesados (art. 15);

c) la competencia de realizar recomendaciones o propuestas de alcance particular o general al comprobar actos, hechos u omisiones que lesionen derechos de los internos, así como de remitir al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos los informes sobre casos y situaciones que considere necesarios, con las conclusiones y recomendaciones pertinentes (art. 17);

d) La facultad de solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil para satisfacer el cometido que tiene asignado (art. 18, a);

e) La facultad de realizar inspecciones, verificaciones, auditorías o cualquier otra medida conducente al esclarecimiento de los hechos objeto de

investigación. En particular podrán entrevistar sin aviso previo y sin la presencia de testigos a toda persona privada de libertad por cualquier motivo comprendida en los límites de su mandato (art. 18, b);

f) La facultad de decidir la comparencia a su despacho de los funcionarios y empleados de los organismos y entes antes citados con el objeto de requerirles explicaciones e informaciones acerca de los hechos cuya investigación estuviera a su cargo. Asimismo, podrá recabar, a los mismos efectos, la colaboración de los particulares (art. 18, c).

g) La facultad de formular denuncia penal, o querrela a su criterio, cuando tenga conocimiento de un acto, hecho u omisión presumiblemente delictivo de acción pública, y efectuar denuncias administrativas en todos los casos en que considere configurada una falta administrativa (art. 18, d).

h) La facultad de poner en conocimiento de lo actuado, a los jueces a cuya disposición se encontrara el interno, respecto del cual se iniciara una actuación, pudiendo, a su vez, expresar su opinión sobre algún aspecto de hecho o de derecho ante el magistrado interviniente, en carácter de "amigo del tribunal" (art. 18, e).

i) La facultad de difundir entre las personas comprendidas en su mandato el conocimiento de los derechos que le asisten (art. 20, a);

j) La facultad de proponer la realización de las actuaciones necesarias para esclarecer las responsabilidades administrativas en las cuales hayan podido incurrir los funcionarios en perjuicio de los derechos de las personas comprendidas en su mandato (art. 20, b);

k) La facultad de Sugerir reformas a las normas aplicables a las personas comprendidas en su mandato a efectos de hacer más efectiva la vigencia de los derechos de los que son titulares (art. 20, c).

2) A los fines de hacer efectivas todas las competencias y facultades enumeradas, la Ley hace referencia a la obligación de colaboración, estableciendo en el art. 18 que

“Todos los organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a prestar colaboración con carácter preferente al Procurador Penitenciario en sus investigaciones o inspecciones”.

3) Por su parte, el art. 21 se refiere a la obstaculización de la labor del Organismo, disponiendo que todo aquel que entorpezca o impida la efectivización de una denuncia ante el Procurador Penitenciario u obstaculice sus investigaciones, mediante la negativa o excesiva dilación en el envío de los informes requeridos, o impida el acceso a expedientes o documentación necesaria para el curso de la investigación, incurrirá en el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público. A continuación, el artículo dispone que:

La persistencia en una actitud entorpecedora de la labor de investigación de la Procuración Penitenciaria, por parte de cualquier organismo o autoridad administrativa, puede ser objeto de un informe especial a las Cámaras, cuando justificadas razones así lo requieran, además de destacarla en la sección correspondiente del informe anual previsto en el artículo 25 de la presente ley.

El Procurador Penitenciario puede requerir la intervención de la justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada por cualquier institución pública o privada”.

4) No cabe duda que solamente la persona del Procurador Penitenciario goza de la inmunidad frente al arresto prevista en el art. 12 de la Ley 25.875. En cambio, las facultades previstas en el Título II de la Ley destinado a regular el “Procedimiento” deben entenderse referidas al Organismo, puesto que no resulta razonable interpretar que la sola persona del Procurador desarrolle todas las actuaciones que prevé la Ley. Ello obedece -en primer lugar- a la muy elemental imposibilidad material de que el Procurador en persona realice todas y cada una de las competencias y facultades que dispone la Ley.

Sin perjuicio de ello señalo que, mediante la Resolución 26/05, el suscripto ha resuelto delegar la firma del despacho de las actuaciones y expedientes administrativos -incluida la firma de notas y pedidos de informes- con excepción de la firma de las Recomendaciones, hasta tanto se produzca la designación del Procurador Adjunto, al Dr. Ariel Fernando Cejas Meliare, Director General de Protección de Derechos Humanos. Ello, de conformidad con lo dispuesto por los Arts. 27, 31 y 32 de la Ley 25.875.

Debe destacarse que el ejercicio de las facultades delegadas en el mencionado funcionario se ha venido desarrollando con plena eficacia y ha constituido una práctica institucional absolutamente aceptada por parte del S.P.F hasta fecha reciente.

5) Más allá de la discusión acerca de la interpretación de la Ley 25.875, que en su caso se dirimirá en sede judicial, en esta Recomendación al Poder Ejecutivo interesa destacar los argumentos de política institucional que desaconsejan el mantenimiento de actitudes obstaculizadoras de la labor del Organismo a mi cargo por parte del Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal.

6) En este sentido, podemos destacar que la creación de una institución de control del Servicio Penitenciario Federal como es la Procuración Penitenciaria mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 1598, de 29 de julio de 1993, constituyó un hecho remarcable de gran valor democrático. Históricamente la gestión de las cárceles se ha caracterizado por el secreto y la falta de transparencia, ocultándose todas las prácticas administrativas tras los elevados muros de las prisiones. La creación de una institución específica de protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, como es la Procuración Penitenciaria de la Nación, supuso un avance en el que la Argentina fue pionera y modelo para otros países. Hay que señalar la

inexistencia de un Organismo de estas características en países de nuestro entorno cultural más cercano, así como el interés que han mostrado respecto a la experiencia argentina.

7) Los 10 años de actividad en el ámbito del Poder Ejecutivo deben ser valorados muy positivamente, remarcando que pese a su dependencia funcional respecto del Ministerio de Justicia, nunca se recibieron órdenes o instrucciones de ninguna autoridad, de manera que en la práctica la Procuración Penitenciaria desarrolló su labor con autonomía decisoria.

8) La plena independencia y autonomía funcional adquirida recientemente por la Procuración con su nueva ubicación en el ámbito del Poder Legislativo constituye una profundización de este mecanismo democrático pre-existente. Dicha autonomía respecto del Ministerio de Justicia constituía una materia pendiente, dado que la función de *ombudsman* de la Procuración Penitenciaria exige la completa independencia respecto del Poder Ejecutivo, al constituir un órgano de control de este último.

9) Por otro lado, también se destaca el elevado nivel de colaboración con la actividad del Organismo por parte del Servicio Penitenciario Federal. En efecto, desde la creación de la Procuración Penitenciaria en 1993 no se han producido conflictos de consideración con el Servicio Penitenciario Federal, más allá de algún incidente aislado con algún agente en particular. Pero en los 14 años de existencia de la Procuración, nunca encontramos una actitud de obstaculización de sus actividades por parte de un Director Nacional. En cierto sentido, resultaría comprensible que la administración penitenciaria se sienta incomodada por la actividad de control ejercida por un organismo especializado como es la Procuración Penitenciaria, pero ello no obstante se reitera la buena predisposición encontrada a lo largo del tiempo por parte de la cúpula del SPF.

Motivo por cual, sorprende negativamente aún mas, que siendo el actual Director Nacional un funcionario civil quien por primera vez obstaculiza tan abiertamente las funciones que fueron encomendadas a la Procuración Penitenciaria por el Congreso de la Nación.

10) En este sentido, la actitud obstaculizadora del actual Director Nacional, Alejandro Marambio Avaria, sienta un precedente de alto contenido antidemocrático que no se compadece con la cultura de los Derechos Humanos en la que afortunadamente la Argentina se inscribe en la actualidad. Asimismo, esta irresponsable medida puede traer consecuencias muy negativas a nivel internacional, toda vez que nuestro país ha sido uno de los primeros Estados en firmar el Protocolo Facultativo Contra la Tortura.

11) No está de más recordar que la existencia de controles independientes dentro de la cárcel constituye una conquista del sistema republicano y una meta-garantía de los derechos de las personas que se alojan en su interior. En todo caso, el control del Poder Ejecutivo por parte de organismos adscritos al Poder Legislativo forma parte del juego democrático. Es en ese sentido democrático, y con la responsabilidad institucional que compete a cada uno de los actores aquí involucrados, que recomendaré al Sr. Ministro de Justicia y de Derechos Humanos que disponga las medidas necesarias para hacer cesar las obstaculizaciones a la labor de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Por todo ello

**EL PROCURADOR PENITENCIARIO
RESUELVE:**

- 1) Recomendar al Ministro de Justicia y de Derechos Humanos que disponga las medidas necesarias para hacer cesar las obstaculizaciones a la labor de

la Procuración Penitenciaria de la Nación por parte del actual Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal. En este sentido, se derogue expresamente el Memorando núm. 12/07 de Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, de 4 de septiembre de 2007, por cuanto afecta a la Procuración Penitenciaria. Asimismo, se derogue el Memorando de esa misma Dirección Nacional de 20 de septiembre de 2007.

- 2) Poner en conocimiento del Sr. Subsecretario de Asuntos Penitenciarios.
- 3) Poner en conocimiento de los Señores Jueces de Ejecución.
- 4) Regístrese y archívese.

RECOMENDACIÓN N° /P.P./07