

Una mirada externa al impacto alcanzado por iniciativas públicas orientadas a la prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes

Francisco Miguel Mugnolo

1. Introducción

En su larga trayectoria de trabajo orientado a mejorar el acceso a la justicia, a los derechos y a la protección de las personas privadas de su libertad, la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) ha logrado significativos resultados a partir de la labor realizada. Estas tareas se hallan principalmente descritas en los diferentes Informes Anuales que, especialmente desde el 2007 en adelante, nuestro organismo publica regularmente.

Si bien estos informes describen la labor de la PPN y algunos de sus resultados, no existía una medición sistematizada sobre el impacto y alcance de sus actuaciones en relación a la protección efectiva de los derechos humanos y al diseño de políticas carcelarias.

Por otro lado, la evaluación institucional es una herramienta que permite determinar de qué manera se puede mejorar el desempeño de una organización a partir del análisis de su actuación pasada. Constituye una herramienta de buen gobierno que tiene diversas funciones:

- Permite visualizar el estado de situación del organismo
- Brinda y sistematiza información que colabora con el proceso de toma de decisiones
- Facilita el diseño de una estrategia de intervención
- Permite el control social y promueve la transparencia del organismo

Por la naturaleza autónoma de nuestro organismo, sentíamos como una asignatura pendiente la tarea de analizar los insumos y actividades que están en la esfera de control y actuación de la PPN y queríamos ahondar en los alcances de la influencia externa de la organización con especial foco en los resultados de corto y mediano plazo, tanto a nivel de su propio desempeño, como en la incidencia que ha tenido en diferentes actores del sistema de justicia.

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es una organización independiente, no partidaria y sin fines de lucro, que trabaja por un estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de desarrollo social, económico y gobierno, a través de los sus distintos programas. Además comparte el abordaje a un alto número de temáticas comunes con la PPN, estableciéndose un contacto fluido a partir de la participación de CIPPEC en el primer encuentro de la "Mesa de Diálogo Abierta para regular el Resguardo de Integridad Física de personas privadas de su libertad" (PPN, 2014:170), que en este panel abordará en su ponencia sobre "El diálogo como instrumento para el abordaje de problemas complejos" el Dr. Alberto Volpi. De allí surgió la participación del CIPPEC, inicialmente invitado por la PPN a esta mesa y, a partir de diferentes diálogos y puntos comunes, la propuesta de llevar adelante una investigación sobre el impacto de las actuaciones de la PPN, aportando su experiencia y el apoyo del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación.

Para realizar dicha evaluación se consideraron principalmente las actuaciones judiciales, los habeas corpus correctivos, las presentaciones en carácter de Amicus Curiae, las recomendaciones, los pedidos de informe y las actuaciones directamente relacionadas a la prevención de la tortura; y se planteó como meta presentar en resultados la evaluación institucional de las actuaciones de la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Al enfrentarse a una enorme cantidad de trabajo realizado, se decidió acotar la evaluación a solamente 3 de los últimos años (2009-2011) y focalizar el análisis sobre la política pública carcelaria y de protección de los derechos humanos.

Realizamos entonces un trabajo conjunto, que incluyó recolección, documentación y sistematización sobre la gestión de la PPN y su incidencia en los actores del sistema político. Pero un objetivo renovador en el que hoy seguimos trabajando, no es sólo identificar y presentar un conjunto de recomendaciones para fortalecer el rol de la PPN en materia de protección de los derechos humanos, sino fundamentalmente optimizar la forma de visualizar los resultados, cambios e impactos de la intervención de la PPN en materia de derechos de las personas privadas de la libertad y prevención de la tortura. Esto es ampliado en este panel por los Licenciados Maximiliano Sheehan y Bernarda García, quienes se referirán en su ponencia a nuestras más recientes experiencias y avances en el uso de las nuevas tecnologías a través de la cooperación interinstitucional.

Al tiempo que hemos llevamos adelante acciones orientadas a fortalecer las capacidades del Estado Argentino en general en materia de protección de los derechos humanos, en vista de lo cual hemos cooperado con organismos de otros poderes, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país, tal como quedará plasmado en la ponencia del Embajador Rubén Buira.

En este trabajo hacemos un breve resumen de la trayectoria institucional de la PPN. Luego reseñamos algunos de los resultados del trabajo de evaluación mencionado; detallando a continuación sus principales hallazgos y recomendaciones. Al final se ensayan algunas conclusiones a partir de esta experiencia.

2. La PPN a 20 años de su creación

La Procuración Penitenciaria de la Nación fue creada a comienzos de la década de 1990 como una oficina dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, con la función esencial era asesorar en temas carcelarios del Jefe de esa cartera.

Luego de una década, fue institucionalizada por medio de la ley 25.875 como un Ombudsman especializado, ubicado en la órbita del Poder Legislativo con plena autonomía funcional y con la misión de “proteger los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal (...)”.

Esa autonomía plena se pudo hacer efectiva recién en 2006, cuando la PPN logró su primer presupuesto propio; a partir de lo cual el organismo comenzó a constituirse como tal y a desarrollar todas sus potencialidades.

De forma paralela, entre 2006 y 2007, como corolario del proceso de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, del que la Argentina es parte.

Ese tratado vino a reforzar el compromiso previo fijado por la Convención Contra la Tortura a los Estados parte, pero superando sus mandatos de abstención originales al incorporar un conjunto de nuevas obligaciones; entre las cuales se destaca la de crear un “mecanismo nacional de prevención de la tortura” con funciones muy similares a las que se había otorgado a la PPN.

Ante el escenario determinado por este compromiso internacional, la Procuración Penitenciaria de la Nación experimentó un rico proceso de redefinición de sus objetivos, metas y prioridades (2008-2009); en el marco de un proceso de planificación estratégica en el que contó con el asesoramiento de la por entonces Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete.

Esa redefinición y el consiguiente plan de acción resultó en un conjunto de actividades mediante las cuales la PPN buscó, al mismo tiempo, influir positivamente en las características del proceso de discusión del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), así como en la adecuación de sus prácticas y resultados a las exigencias del Protocolo Facultativo, intentando adecuar sus propias acciones, con el doble objetivo de que el país avance en el cumplimiento de este tratado internacional y logrando de paso que la PPN pudiese reclamar legítimamente un lugar destacado en el MNP a crearse (Volpi, 2011).

En el desarrollo de la mencionada planificación estratégica, la PPN definió un conjunto de ejes temáticos o áreas estratégicas, las cuales permiten enfrentar distintas problemáticas y focalizar esfuerzos. Lo cual resulta relevante, en la medida que el proceso de evaluación llevado adelante por CIPPEC se basó en las prioridades y orientaciones establecidas en estos ejes temáticos.

Para ello, la institución a cargo de la evaluación tuvo en cuenta tres dimensiones. En primer lugar, analizaron las acciones llevadas a cabo por la PPN en el marco de las funciones y obligaciones dispuestas por su ley orgánica, sin intervención de otros organismos. En segundo lugar, se analizan los resultados de corto y mediano plazo obtenidos en sede judicial, que abarcan desde el reconocimiento inicial de la legitimidad de la PPN hasta el cese de la violación al derecho en cuestión. Y como tercera instancia, avanzaron hacia la identificación de impactos emergentes en la ampliación de los horizontes de la labor de la PPN, siendo el criterio de ordenamiento los diversos resultados alcanzados por la PPN a la luz de sus ejes temáticos de trabajo. Éstos fueron: a. Tortura y malos tratos, b. Aislamiento, c. Muerte en cárceles, d. Condiciones de Detención.

3. Algunos resultados alcanzados durante el período estudiado

Como se dijo, el CIPPEC basó su tarea en los ejes temáticos que la PPN había fijado como prioritarios; logrando identificar un conjunto de resultados que se presentan a continuación en apretado resumen conforme las tres dimensiones apuntadas antes.

a. Tortura y malos tratos

De acuerdo con el derecho internacional se entiende por "tortura todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas."

a.1. Acciones tomadas por la PPN en el marco de sus funciones

Durante el período analizado se creó, puso en práctica y publicó el "Procedimiento de investigación y documentación de casos de malos tratos y tortura" y se conformó un registro específico de casos judiciales de tortura en el marco de la Dirección Legal y Contencioso. Estas acciones permitieron llevar a cabo las denuncias correspondientes con mayor fundamentación, y eso se ve reflejado en los casos judiciales en los que se provee prueba sólida. A la vez, el enfoque del mencionado procedimiento permitió registrar información – bajo reserva de identidad, relativa a casos no denunciados judicialmente; así como la confección de bases de datos que permitieron el tratamiento cuantitativo del fenómeno mencionado.

Al mismo tiempo, la PPN ha desarrollado en los últimos años una intensa tarea de recopilación de información sobre la situación de la tortura en establecimiento federales, permitiéndole posicionarse en el debate público, casi exclusivamente a través del aporte de datos e información sobre esta problemática. La labor de investigación cumple con uno de los objetivos que se había planteado la PPN profundizando y ampliando sus productos de investigación. Entre algunos documentos relevantes publicados se encuentran:

- Informe Anual de Registro Nacional de Casos de Tortura
- ¿Cómo mirar tras los muros?
- Cuerpos Castigados. Malos Tratos Físicos y Torturas en Cárceles Federales

a.2. Cambios en sede judicial

Frente a la lucha contra la tortura, la PPN ha realizado una intensa actividad utilizando las herramientas judiciales. En el período abordado por el mencionado trabajo se hicieron alrededor de 170 presentaciones judiciales, el 90% de las cuales fueron denuncias penales.

En el caso de interposición de acciones de habeas corpus, en un principio la PPN encontró obstáculos para proseguir con los casos que llevaba ante la justicia, ya que le rechazaban in límine sus presentaciones. Sin embargo en los últimos años se observa un giro en la jurisprudencia, y actualmente le es reconocida la legitimidad para accionar en sede judicial, tanto en acciones individuales como en acciones colectivas.

Reforzando ese papel como actor judicial, debe mencionarse el caso por tortura y amenazas perpetrado por funcionarios del SPF en el Complejo Federal II, que la PPN llevó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), logrando una medida cautelar de ese organismo. Que luego fue ampliada a favor de otros detenidos.

La CIDH ordenó al Estado Argentino la adopción de las medidas pertinentes para salvaguardar la integridad de los detenidos, lo cual produjo efectos en las decisiones posteriores de los tribunales a cargo de la detención de los amparados y sobre las investigaciones penales en curso.

a.3. Ampliación del horizonte en la intervención de políticas contra la tortura

La PPN fue convocada por el Congreso de la Nación para participar del debate que giró en torno a la creación del Mecanismo Nacional de Prevención que surge de mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. La PPN colaboró asistiendo a las comisiones de ambas Cámaras del Congreso, facilitando material informativo a diputados y senadores. La invitación a colaborar en este espacio de debate se condice directamente con los objetivos de la PPN y los resultados obtenidos. Entre estos resultados merece destacarse

1

la sanción del Mecanismo Nacional de Prevención.

Según esa ley, el Procurador Penitenciario de la Nación es el único miembro permanente de los dos órganos rectores del mecanismo: el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y el Consejo Federal para la prevención de la tortura; al tiempo que la PPN fue designado como el organismo encargado de cumplir la función de mecanismo de prevención de la tortura en todo lugar de privación de la libertad dependiente de autoridades nacionales y federales.

En base a lo expuesto, se advierte que la participación de la PPN en este debate no solo contribuyó a definir la problemática de la tortura en establecimientos carcelarios y la necesidad de constituir el M.P.T., sino también para posicionarse como actor relevante en su resolución como miembro primordial del mecanismo a constituirse.

b. Aislamiento.

La problemática del aislamiento constituye otro de los ejes temáticos de la PPN. Legalmente, el aislamiento es una sanción que está prevista en el Reglamento de Disciplina de Internos 18/97 del SPF, previa defensa y sanción formal, por tiempo limitado y frente a faltas que se consideran medias o graves.

Sin embargo, el aislamiento se aplica al margen de esa normativa de modo general, como técnica de gobierno de la cárcel. De acuerdo con la definición propuesta por la PPN, el aislamiento ocasiona un agravamiento en las condiciones de detención, provocando una afectación a la dignidad. El encierro prolongado afecta la salud, las posibilidades de trabajar, de estudiar y de desarrollar la personalidad. De acuerdo a la jurisprudencia internacional, el aislamiento prolongado puede ser considerado tortura, trato cruel, inhumano o degradante.

b.1. Acciones tomadas por la PPN en el marco de sus funciones

El aislamiento es una problemática que se suscita en la mayoría de los establecimientos penitenciarios. A fin de minimizar este tipo de prácticas, la PPN ha desarrollado talleres sobre la sanción de aislamiento en el marco del Programa de capacitación sobre visitas a lugares de detención.

1

Ley N° 26.827 Mecanismo Nacional de Prevención, Argentina.

Uno de los principales se llevó a cabo junto con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), con el apoyo de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y el Centro de Capacitación Judicial del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. Este tipo de actividades fueron consideradas por el CIPPEC como relevantes, ya que le permiten a la PPN intervenir en la definición de esta problemática, como también fortalecer alianzas estratégicas con actores involucrados. Sin embargo no se encontró información sobre el impacto de estos talleres en los asistentes, la generación de nuevas alianzas o estrategias de abordaje de esta problemática.

Paralelamente, la PPN viene monitoreando las diversas modalidades de aislamiento que se aplican en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, y en 2010 se constituyó un equipo de trabajo conjunto entre el Área de Auditoría de la Procuración y el Observatorio de Cárceles Federales, que diseñó el Proyecto de relevamiento de aislamiento en cárceles federales. En base a lo cual, la PPN logró elaborar la mejor y más completa información disponible sobre este fenómeno.

b.2. Cambios en sede judicial

En otro de los tantos hábeas corpus colectivo presentado por la PPN, este en relación a los detenidos alojados en el pabellón G de la URI del C.P.F, el Juez entendió que se encontraban agravadas las condiciones de detención de los detenidos, e hizo lugar a la acción de hábeas corpus promovida y ordenó a las autoridades del establecimiento que arbitren los medios necesarios para ampliar las horas de esparcimiento y recreación de todo detenido sometido a resguardo físico, tanto de implementación voluntaria como a raíz de órdenes judiciales, con la adopción de un marco regulatorio que así lo prevea. La acción tuvo carácter colectivo, pero a la vez implicó un reconocimiento de la importancia de las condiciones de detención para que estas no sean violatorias de derechos, supuso un valioso antecedente respecto a la necesidad de control judicial de lo resuelto por los jueces, en el marco de la ejecución de las sentencias de Habeas Corpus.

Así, luego de que el juez dictara sentencia favorable pasaron varios meses y subsistían las circunstancias que motivaron la acción (encierro en celdas individuales por 23 hs. diarias). La PPN denunció en la causa el incumplimiento de la sentencia y el órgano jurisdiccional no asumió las facultades de controlar la ejecución de la sentencia de Habeas Corpus. Así, señaló: "... ninguna de las disposiciones contenidas en la ley 23.098 establece mecanismo alguno de ejecución de sentencia." Contra esa resolución esta Procuración interpuso recurso de apelación, alegando que el derecho a la tutela judicial incluye algo más que pronunciarse declarando la ilegitimidad de la práctica y ordenando su cese. En el caso, obligaba al Poder Judicial a proveer protección judicial efectiva a las personas sometidas a un régimen de aislamiento en celdas individuales por más de 23 hs. adoptando medidas concretas tendientes a que la sentencia se cumpla. En fecha 29 de diciembre de 2011, la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata dispuso que "...teniendo en cuenta la situación planteada por la Procuración Penitenciaria de la Nación y dado lo que surge del informe agregado a fojas 288/296, corresponde indicar al magistrado de primera instancia que tendrá que adoptar todas las medidas que resulten necesarias a los efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de lo decidido en la aludida resolución de 99/106 vta." Así, resolvió "Revocar las resoluciones apeladas de fojas 195 y 253, indicando al magistrado de primera instancia que deberá adoptar las medidas señaladas en los considerandos precedentes."

Vuelta la causa al Juez de primera instancia, la PPN solicitó la fijación de una audiencia a fines de proponer y consensuar -en el marco de un proceso de diálogo con la autoridad requerida- medidas tendientes a hacer efectiva lo sentencia de habeas corpus. Consecuencia de ello, y en el marco de una mesa de diálogo en la que participó la Ministerio Público de la Defensa, El SPF y la PPN, se aprobó el Protocolo para la Implementación del Resguardo de Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad. Actualmente el Área de Observatorio de Cárceles Federales y el Área de Auditoria de Unidades Penitenciarias, se encuentran a cargo del seguimiento e implementación efectiva del referido protocolo.

c.3. Ampliación del horizonte en la intervención de políticas

En el caso mencionado en el punto anterior, se advierte un considerable impacto de la PPN en la definición del problema del aislamiento en los establecimientos federales; ya que todos los organismos involucrados terminaron haciendo suyos la definición y las estrategias de tratamiento promovidas por la PPN. A la vez, pareciera que ese precedente fue clave para el acercamiento de las posiciones del Ministerio Público de la Defensa a las opiniones de la PPN; al punto que ambas promovieron de manera conjunto durante el año siguiente la “Campaña Nacional Contra la Tortura” (2013) en el marco de la cual todos los organismo del Estado Argentino, incluyendo al Poder Ejecutivo, reconocieron la existencia y gravedad de este fenómeno, que poco antes era negado de forma terminante.

Como mencionáramos en la introducción del presente trabajo, fue de esta mesa de diálogo desde donde también surgió la posibilidad de un trabajo conjunto con CIPPEC.

c. Muerte en cárceles

Las muertes en cárceles constituyen un eje temático central en la actividad de la PPN. Conforme lo señala el CIPPEC en su trabajo, la PPN ha tomado diversas líneas de acción pertinentes en esta materia. Una de ellas consiste en el estudio de todas las muertes (violentas y no violentas) que ocurren en establecimientos penitenciarios del sistema penitenciario federal.

c.1. Acciones tomadas por la PPN en el marco de sus funciones

La actividad continua y planificada en este eje le ha permitido a la Procuración Penitenciaria de la Nación la creación de un registro de la totalidad de las muertes bajo custodia federal, con una precisión mayor para el período 2008-2012. Pese al reconocido sub- registro sufrido como consecuencia de la negativa de las autoridades penitenciarias a brindar información exhaustiva y la obstaculización en nuestras funciones, esta base de datos posee la trascendental virtud de ser el único registro oficial de esta índole publicitado por el Estado Nacional.

Las investigaciones ante casos concretos han concluido en una pluralidad de intervenciones que incluye presentaciones judiciales en carácter de amicus curiae, denuncias y querellas. También se han realizado múltiples recomendaciones generales a distintas esferas de la administración pública nacional e informes especiales a la Comisión Bicameral Permanente del Defensor del Pueblo de la Nación, al reconocerse vulneraciones de carácter estructural. La actividad de la PPN en esta temática ha sido recogida también en los Informes Anuales del organismo.

c.2. Cambios en sede judicial

En 2008 la PPN aprobó el Procedimiento para la Investigación y Documentación de Fallecimientos en Prisión y el registro de muerte en cárceles. Desde entonces, durante el período estudiado, la PPN ha radicado quince denuncias y se ha presentado en dos casos como querellante. La creación del registro fue considerada pertinente al cumplimiento de los objetivos de la PPN, ya que ha permitido formalizar y definir criterios de actuación de la PPN.

c.3. Ampliación del horizonte en la intervención de políticas

El trabajo en esta temática ha logrado, según CIPPEC, avances significativos. En el marco del sistema de coordinación y seguimiento de control judicial de unidades carcelarias se dictó la Recomendación 1/2013 por la que se exhortó al SPF a que en todos los casos de fallecimiento de personas privadas de libertad, se disponga como primera medida la inmediata intervención del juez y del representante del Ministerio Público Fiscal competentes según corresponda, a fin de que instruya causa en la que se deberá investigar ese deceso de manera imparcial y exhaustiva. Asimismo, señaló a los señores jueces y fiscales la necesidad de que efectúen la investigación de la manera más completa conforme las circunstancias del caso.

En la misma dirección, se ha logrado, al menos en la normativa del SPF, una colaboración por parte de este organismo con la PPN. Mediante la resolución DN N°220/11 del SPF, ordenó la remisión de copias certificadas de la historia clínica de detenidos fallecidos, con la única condición de no existir expresa oposición por parte de los familiares y dar a las mismas un trato confidencial, generando así un importantísimo avance en esta materia.

d. Condiciones de detención:

Las condiciones de detención constituyen un eje específicamente abordado por la PPN como transversal a todas las temáticas que la ocupan. La vulneración de derechos se ve afectada directamente por las condiciones de detención. Por mandato constitucional, “las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas”. La ley de ejecución penal, dispone que “el régimen penitenciario deberá asegurar y promover el bienestar psicofísico de los internos”. Para ello se implementarán medidas de prevención, recuperación y rehabilitación de la salud y se atenderán especialmente las condiciones ambientales e higiénicas de los establecimientos.

El Derecho internacional, receptado por nuestro ordenamiento jurídico también hace eco de las condiciones de detención en sus disposiciones. La Convención Interamericana de Derechos Humanos establece el Derecho a la Integridad: “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.” Y “2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos malos, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” La corrección y el mejoramiento de las condiciones de detención en las que viven las personas privadas de libertad en el ámbito federal constituyen un punto clave en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Las personas privadas de la libertad no se hallan excluidas del acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a toda persona a la educación, el derecho al trabajo y al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental , el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la familia, el derecho a la alimentación, deben ser garantizados también a las personas en situación de encarcelamiento.

Las condiciones de detención constituyen el marco esencial para el cumplimiento de las penas, y la obligación de los organismos ejecutores, como lo es el SPF, es que se correspondan con la normativa vigente. Sin embargo, las condiciones de detención pueden verse afectadas por diversas razones, como puede ser el hacinamiento, la falta de alimentos, agua, calefacción, falta de acceso a regímenes morigerados si correspondiere, utilización de prácticas inhumanas entre otras.

d.1. Acciones tomadas por la PPN en el marco de sus funciones

En base a la normativa vigente, la PPN pone a disposición de la población privada de su libertad información sobre la nueva regulación del arresto domiciliario y un modelo de solicitud a las autoridades de esta modalidad.

De esta manera y durante el período analizado, la PPN intervino en más de 15 casos como *Amicus Curiae* en los que el eje era el arresto domiciliario. También ha presentado diversas recomendaciones e intervenido en casos judiciales. Ambas acciones han sido consideradas en el estudio mencionado como pertinentes para el cumplimiento de las funciones de la PPN y en vista del objetivo de mejorar las condiciones de detención, contribuyendo en la definición de la problemática y la construcción de soluciones.

Con la ampliación que da la nueva ley de ejecución penal, la PPN brinda información a quienes se encuentran privados de la libertad y a sus familiares para la tramitación de esta forma de cumplimiento de la pena. Constan en el instructivo y documento informativo los cambios realizados en la ley, los nuevos supuestos que comprende, y un modelo de solicitud de arresto domiciliario al juez para la aplicación de esta normativa.

Aunque no se corresponde directamente, es evidente que la falta de información que padecen los internos es un problema común, y en diversas temáticas la PPN busca suplir esa ausencia mediante la provisión de instructivos, o información explicativa para los internos y sus familiares. Según CIPPEC, se trata de una acción pertinente para colaborar con el objetivo de mejorar las condiciones de detención.

Focalizado en el grupo vulnerable de mujeres y en sus condiciones de detención, la PPN junto con la Defensoría General de la Nación, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el equipo de “Justicia y Género” del Centro *Interdisciplinario* para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) publicaron la investigación *Mujeres Privadas de Libertad*² .

2

CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (2011)

La publicación conjunta de este tipo de investigaciones, permite abordar la problemática desde un punto de vista común, como también la elaboración de recomendaciones para mejorar las condiciones de detención.

Las investigaciones realizadas por la PPN, como se dijo, han sido consideradas pertinentes, porque le permiten intervenir la definición de la problemática con otros actores, como también trabajar en la construcción de consensos en torno a ellas.

Esta investigación tiene impacto ya que, según el evaluador, está directamente relacionada al objetivo de jerarquizar y ampliar las investigaciones realizadas por la PPN.

d.2. En sede judicial

A continuación se detallan una serie de casos en los que intervino la PPN, en los cuales se lograron avances en la percepción de las condiciones de detención y el cese de prácticas violatorias de derechos.

Resulta de singular relevancia para los evaluadores la sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata que ha reconocido la legitimidad a la PPN para interponer acciones de hábeas corpus, siendo este uno de los problemas que había enfrentado la PPN como “actor relevante”. El reconocimiento de la legitimidad implica el reconocimiento a la PPN como titular de una acción para proteger un derecho. Por otro lado, el reconocimiento por parte de la justicia del agravamiento de las condiciones de detención, implica un reconocimiento del problema y como resultado del fallo la apertura de un camino de solución a la misma, basada en el cese de la vulneración que se estaba cometiendo.

A partir de allí, la jurisprudencia ha reconocido a la PPN un interés legítimo y directo para interponer acción de habeas corpus individuales y colectivas.

En este sentido, la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, en los autos “Procuración Penitenciaria de la Nación s/ Habeas Corpus a favor de los internos U.6. (Expte. P-023/11) sostuvo que: “Teniendo en cuenta las funciones de la Procuración Penitenciaria a partir de la ley 25.875, esto es proteger los derechos humanos de las personas internadas en establecimientos penales del Estado Federal (...) sin duda es que a efectos de cumplir su cometido debe estar facultado para utilizar las vías judiciales pertinentes entre las que justamente se encuentran la acción de habeas corpus y la posibilidad de impugnar, cuanto más en un caso de acción colectiva, la decisión que le resulte adversa.” En la misma línea, la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia señaló “...en primer lugar, diremos que sin perjuicio de la limitación establecida por el artículo 19 de la ley 23.098 respecto de quienes se encuentran habilitados para impugnar la sentencia de primera instancia, atendiendo al interés en juego, nos pronunciamos partidarios de una interpretación amplia de la legitimación del recurrente” y prosiguió diciendo que “Más aún teniendo en cuenta las funciones de la procuración Penitenciaria a partir de la ley 25.875, esto es proteger los derechos humanos de las personas internadas en establecimientos penales del Estado Federal.”

Incluso, han entendido los tribunales que no obsta el carácter de parte legitimada de la PPN la asunción de la Defensa por parte del Defensor Oficial. Un ejemplo de ello es la causa “Claudio Paz s/ Habeas Corpus”. La PPN presentó una acción de habeas corpus a favor de un detenido que se encontraba ilegítimamente privado de libertad y sin auto de procesamiento que así lo ordene. En esa oportunidad, la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, reconoció legitimación de la PPN para litigar por la vía del hábeas corpus en defensa de los derechos humanos de las personas comprendidas en su mandato no obstante la actuación de la Defensa Oficial en el mismo Proceso.

En noviembre de 2012, la PPN y el Defensor Público de General Roca presentaron un hábeas corpus correctivo y colectivo en favor de los detenidos alojados en la unidad 9, de Neuquén. En la acción de hábeas corpus “se pidió la creación de una mesa de diálogo entre las partes para adoptar soluciones inmediatas tendientes a respetar los derechos de las personas privadas de su libertad hasta que el juez federal resuelva definitivamente sobre el recurso legal”. El juez federal, Gustavo Villanueva, realizó inspecciones junto a gendarmería y la PPN a la unidad 9. Además, en la sentencia se dispuso varias medidas tendientes a disminuir la violencia institucional y entre internos que había en la Unidad; mejorar la calidad y cantidad de la alimentación que le fuera suministrada a los internos, regularizar el acceso al patio exterior de todos los internos allí alojados –por lo menos una hora diaria-, proveer de la asistencia médica necesaria y de la medicación e insumos necesarios en tiempo y forma, adecuar a derecho la situación en la que se encuentran los detenidos con resguardo de Integridad Física o Resguardo diferenciado y refaccionar en forma íntegra la Unidad, adecuando las condiciones de detención en este establecimiento a fin de garantizar a la población un régimen de actividades adecuado, un sistema adecuado de electricidad, de calefacción, refrigeración, provisión de agua potable y un método contra incendios eficaz. Asimismo, se ordenó que no podrán ingresar nuevos detenidos hasta que no se resuelva la situación de los que se encuentran ya en la unidad y que se revise de manera periódica el estado físico y psíquico de los detenidos aislados. Por último, ordenó que se cumpla con un cronograma de salidas al recreo y actividades durante tres horas por día.

Lo expuesto anteriormente ha permitido al CIPPEC señalar que las acciones tomadas por la PPN en sede judicial son pertinentes y relevantes para el cumplimiento de sus funciones y el cumplimiento de los objetivos planteados, así como para influir en la definición del problema y en la obtención de respuestas por parte de los órganos responsables.

d.3. Ampliación del horizonte en la intervención de políticas

La PPN trabajó para lograr la ampliación de los supuestos para el otorgamiento del arresto domiciliario. Finalmente el Poder Legislativo tomó esta interpretación y en 2009 se sancionó la ley nacional 26.472, que modificó la ley nacional de ejecución. La ley preveía la prisión domiciliaria para mayores de 70 que padecieran una enfermedad terminal. Con la nueva ley se amplió a:

- Interno enfermo cuando la privación de la libertad en el establecimiento carcelario le impida recuperarse o tratar adecuadamente su dolencia y no correspondiere su alojamiento en un establecimiento hospitalario;
- Interno que padezca una enfermedad incurable en período terminal;
- Interno discapacitado cuando la privación de la libertad en el establecimiento carcelario es inadecuada por su condición implicándole un trato indigno, inhumano o cruel;
- Interno mayor de setenta (70) años;

- Mujer embarazada; y
 - Madre de un niño menor de cinco (5) años o de una persona con discapacidad, a su cargo
- Por otra parte, la PPN presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) un informe sobre las condiciones edilicias del Centro Judicial de Detención, conocida como unidad 28 o Alcaldía de Tribunales. En el informe, la PPN muestra las deficientes condiciones edilicias, de higiene y de seguridad del Centro Judicial. La CSJN respondió a este informe y suscribió la Acordada nº 12/12 el 3 de julio de 2012. En la acordada, la Corte estableció una serie de puntos para mejorar la situación en el Centro Judicial de Detención; que luego condujeron a otras decisiones actualmente en ejecución.

4. Aportes para el trabajo venidero

Como se expuso en la introducción, la evaluación colabora con el proceso de toma de decisiones y facilita el diseño de una estrategia de intervención.

En base a ello, hemos tenido especialmente en cuenta el trabajo llevado adelante por CIPPEC como un insumo para el desarrollo de nuestra tarea en lo sucesivo; y ofrecemos aquí algunos de los hallazgos que consideramos de interés en ese sentido.

Mapa de actores

Uno de los aportes más novedosos fue la elaboración de un mapa de actores e influencias de la PPN. La elaboración de este mapa se realizó a partir del análisis de las distintas acciones realizadas por la PPN y su relación con otros organismos y entidades.

Se observan seis grupos diferenciados que contienen a los principales actores que interactúan con la institución:

. El Poder Ejecutivo Nacional, personificado principalmente en el Servicio Penitenciario Federal (SPF), el Poder Legislativo Nacional y el Poder Judicial de la Nación son actores relevantes para las relaciones institucionales de la PPN. Entran en juego también el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa. A nivel provincial, la PPN interactúa con el Poder Judicial y con servicios penitenciarios provinciales cuando se produce el alojamiento de detenidos federales en cárceles provinciales, o de detenidos provinciales en establecimientos federales.

. Un segundo grupo de actores relevantes está compuesto por el trabajo académico realizado principalmente en conjunto con distintas Universidades Nacionales, sean públicas o privadas.

. Un tercer grupo está compuesto por las organizaciones de distinta índole, sean dedicadas a la investigación, a la asistencia de los detenidos, o a la agremiación profesional como los colegios de abogados.

. Otro grupo, a nuestro criterio tal vez el más importante, se encuentra conformado por las personas privadas de su libertad y sus familiares.

. Un quinto grupo de actores está constituido por los medios de prensa y la opinión pública en general.

. Finalmente, a nivel internacional son actores influyentes para la PPN los organismos internacionales, ONGs internacionales, los órganos de tratados y las comisiones de trabajo de derechos humanos tanto a nivel regional como global.

Gestión institucional en colaboración con otros actores

La PPN ha tenido cierta incidencia sobre las capacidades de otros actores relacionados con el sistema de protección de derechos de personas privadas de la libertad.

Se conoce como incidencia al proceso de promover un cambio en los tomadores de decisiones, en el proceso de generación de políticas públicas y/o en las políticas públicas en términos de actitudes, comportamientos, procedimientos, contenidos de política y/o compromisos discursivos. La PPN, según el estudio encomendado a CIPPEC, ha tenido un impacto en este sentido sobre las capacidades, regímenes, procedimientos actitudes y comportamiento de distintos actores intervinientes en la política carcelaria y la protección de derechos de personas privadas de su libertad.

El trabajo de la PPN a través de las acciones judiciales, recomendaciones e intervenciones con distintos organismos ha logrado una mayor concientización sobre algunas de las problemáticas que aquejan a los establecimientos penitenciarios y ha logrado diversos cambios institucionales que permiten observar un giro en la forma de tratarlos. Los cambios que a continuación se describen representan un impacto en la política penitenciaria, ya que se obtuvieron respuestas concretas de diversos órganos responsables.

Entre ellas, el estudio destaca la incidencia lograda sobre el Poder Judicial, acerca de la cual se han hecho algunas referencias. A ello se agrega la que se obtuvo sobre el Servicio Penitenciario Federal (SPF) en materia de fallecimientos y un conjunto de cuestiones relativas a las condiciones de detención; la lograda sobre el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD), que mediante la resolución 1650/2010 creó la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Hechos de Tortura y otras formas de Violencia Institucional. La que se obtuvo sobre el Ministerio Público Fiscal, que aprobó un protocolo de uso obligatorio para los fiscales ante casos de tortura en base a un documento de la PPN, etc.

Recomendaciones

Como se expuso al principio de nuestra ponencia, dada la naturaleza autónoma de nuestro organismo, sentíamos necesario analizar las actividades desarrolladas por la PPN y queríamos ahondar en los alcances de la influencia externa de la organización, no tanto para evaluar lo actuado, como para volcar esa mirada hacia el futuro, enfocándonos en resultados de corto y mediano plazo.

Las recomendaciones orientadas a fortalecer la incidencia de nuestro organismo han sido:

1. Robustecer el rol del área de Relaciones Institucionales (...).
2. Aumentar la visibilidad de la PPN ante la opinión pública, desarrollando una estrategia de incidencia que le permita constituirse como referente en temáticas específicas como tortura, aislamiento y derechos económicos, sociales y civiles de las personas privadas de la libertad en establecimientos federales.
3. Continuar el trabajo de fortalecimiento de alianzas estratégicas con actores clave tanto a nivel nacional como regional e internacional (...).
4. Extender el trabajo de búsqueda de soluciones basadas en el diálogo y cooperación con otros actores relevantes. Dar seguimiento a esas actuaciones y evaluar los resultados a corto, mediano y largo plazo, tanto en la relación de los actores como en la condición de detención de las personas privadas de su libertad.
5. Construir agendas comunes con organismos vinculados a su temática: continuar trabajando con el Servicio Penitenciario Federal, el Ministerio Público de la Defensa y el Poder Legislativo Nacional en los procesos de elaboración de normas, procesos de tomas de decisiones e implementación de políticas.

6. Impulsar, fortalecer e institucionalizar programas y acciones para promover, divulgar y defender los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

7. En base a la información obtenida y generada por la PPN, asesorar y acompañar a los organismos encargados del diseño e implementación de la política carcelaria, y hacer recomendaciones como lo viene haciendo.

Al mismo tiempo, se han formulado algunas recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño institucional:

1. Continuar y fortalecer el ejercicio de planificación estratégica iniciado ampliando y profundizado sus horizontes de trabajo. Sumar metodologías de planificación, monitoreo y evaluación incorporando indicadores y métricas de desempeño en los distintos aspectos, ya que son herramientas claves de análisis que retroalimentan el proceso de toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión pública.

2. Implementar un sistema de evaluación sistemático y de largo plazo. La evaluación está dirigida a generar información para la toma de decisiones de asignación de recursos como también la rendición de cuentas. Elaborar puntos de referencia - indicadores- para poder hacer comparaciones en el tiempo. Las dimensiones más relevantes para construir sistemas de indicadores de desempeño son: actividades, productos (bienes y/o servicios) que producen y entregan los programas/proyectos, los efectos y el impacto. Una evaluación organizacional efectiva puede llenar los datos disponibles, pero no debe considerarse un sustituto de evaluaciones de gestión o de desempeño. Los indicadores deben plantearse tanto a nivel micro – atención al detenido- como a nivel macro – recomendaciones generales, intervenciones de la PPN, etc.-. También debería producirse información específica sobre los programas de capacitación de la PPN; en particular, sobre el impacto de los talleres en los asistentes y el uso posterior que los participantes hacen de la información recibida.

3. Elaborar e implementar un sistema de seguimiento sistemático de la respuesta en tiempo de las recomendaciones y sobre su observación.

4. Elaborar e implementar un sistema de seguimiento sistemático de la ejecución de los fallos judiciales, que permita llevar un control de los resultados de los mismos y su ejecución. La PPN destina muchos esfuerzos en esta área de trabajo, y es importante que conozca y lleve control sobre sus resultados. Si bien en el marco de las causas judiciales se hace un control de la ejecución de las sentencias, es una ardua tarea, que torna necesario mayores esfuerzos y compromisos a la hora de coordinar las tareas de seguimiento de las sentencias entre distintas áreas del Organismo. En concreto, resulta necesario que la labor de la Dirección Legal sea complementado con las áreas que tienen entre sus funciones el relevamiento de campo y las visitas a las distintas unidades penitenciarias para lograr un control sistemático y efectivo de las sentencias. Lo mismo se debería aplicar para las consultas y demandas de los internos, y darle seguimiento para dar efectiva protección a sus derechos, y evitar así futuras violaciones.

Este conjunto de recomendaciones, surgidas a partir del análisis de un grupo definido de acciones, nos ha permitido advertir fortalezas y debilidades, poniendo en marcha acciones correctivas y complementarias, en algunos casos; y profundizando buena parte de las líneas de trabajo en curso. Estamos seguros que ello nos ayudará a encarar los desafíos futuros.

5. Conclusiones

Lo primero que corresponde destacar, y que surge en el trabajo presentado por CIPPEC (2014), es que las acciones llevadas adelante por nuestro organismo durante el período estudiado (2009-2011) se verifican relevantes y concordantes con la apuesta estratégica planteada en 2008-2009 en lo que se refiere a la necesidad de obtener respuesta por parte de los órganos responsables.

Además, se han evaluado positivamente las acciones orientadas a posicionar a la PPN como un actor relevante en los diversos escenarios políticos e institucionales en que se ha desempeñado, aportando su conocimiento, trabajo y experiencia.

En segundo lugar, los distintos tipos de intervenciones adoptados por la PPN, tales como mesas de diálogo, debates, recomendaciones, acciones judiciales, etc., han demostrado ser eficaces y pertinentes en relación al objetivos de posicionarse como actor; así como en su capacidad de influir en la definición de los problemas y en el desarrollo de alianzas estratégicas con otros actores. Y, fundamentalmente, la PPN ha aportado a la definición de una estrategia de solución y tratamiento de los problemas existentes en su ámbito de competencia.

En tercer lugar, ha quedado demostrado que la intervención en sede judicial por parte de la PPN es eficaz para la lograr la protección de un derecho y/o el cese de una medida violatoria de derechos. El reconocimiento de la legitimidad de la PPN produce un cambio relevante en los procesos judiciales; lo cual a su vez viene contribuyendo a la adopción de “buenas prácticas” por parte de las agencias judiciales en materia de investigación de la tortura, tramitación de acciones de hábeas corpus, etc. Lo cual se ve acompañado por los cambios en la legislación argentina que contiene interpretaciones amplias de derechos, que pretenden evitar que se agraven las condiciones de detención. Es menester que los establecimientos penitenciarios cumplan con el mandato constitucional de cárceles sanas y limpias, y los cambios en la legislación contribuyan a ello.

En cuarto lugar, se han observado cambios efectivos en la legislación nacional (por ejemplo el Mecanismo Nacional contra la Tortura), en la normativa interna adoptada por otros organismos intervinientes (resoluciones del SPF), en la forma de tramitación de los casos de tortura, en la creación de nuevos mecanismos de prevención de tortura, en la adopción de protocolos de actuación comunes, en la creación de grupos de trabajo específicos, en el aumento de colaboración entre organismos y en el sostenido reconocimiento de situaciones de vulneración de derechos que antes no eran reconocidas.

En quinto lugar y dentro del marco de las limitaciones de actuación de la PPN, podemos decir que ha sido un actor muy relevante para la puesta en el ojo público de la problemática de la tortura en establecimientos federales. La colaboración con otros actores como universidades, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales le ha permitido generar alianzas estratégicas que tienen por propósito desarrollar acciones de cooperación mutua para fortalecer la vigencia de los derechos humanos y en particular colaborar con la erradicación de la tortura, según los mandatos expresados en la Convención Contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes y su Protocolo Facultativo.

Finalmente, el aumento de la visibilidad y legitimidad de la PPN le permite posicionarse como un actor relevante y con capacidad de colaborar en los procesos de definición de problemas. En cuanto a las acciones futuras que surgen del mencionado análisis, hemos detectado situaciones que nos permiten, a partir de esta evaluación externa, esbozar una serie de líneas de acción mediante las cuales esperamos mejorar el desempeño de esta institución y continuar mejorando los resultados en el cumplimiento de nuestro mandato primordial: la defensa de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Bibliografía

- CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (2011), *MUJERES EN PRISIÓN Los alcances del castigo*, 1ª ed. Siglo Veintiuno Editores, abril 2011, Buenos Aires.
- CIPPEC (2014), Documento de Trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PPN (2014), La situación de las cárceles federales de la Argentina, Informe Anual 2013, Procuración Penitenciaria de la Nación, 1a ed., mayo 2014, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PPN (2009), *¿Cómo mirar tras los muros?*; Procuración Penitenciaria de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Volpi, Alberto J. (2011), *Repensar la tarea de control con base en una mirada estratégica: la Procuración Penitenciaria de la Nación argentina ante el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, Nov. 2011

Reseña biográfica

Francisco Miguel Mugnolo, abogado (Universidad Católica Argentina), fue Presidente del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de San Martín, Subsecretario de Trabajo y Seguridad de la Nación (1984-1986), Director Nacional de Provincias del Ministerio del Interior (1986), Subsecretario del Interior y Diputado Nacional (1987-1991).

Se desempeña como Procurador Penitenciario desde el año 2000, dicta y asiste a numerosos seminarios y conferencias principalmente relacionadas con la protección de los derechos humanos.

info@ppn.gov.ar

mfranciscom@yahoo.com.ar