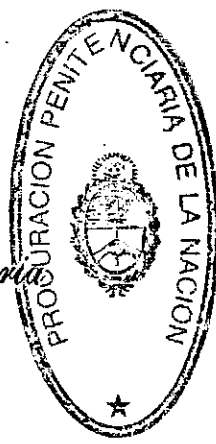




Procuración Penitenciaria
de la Nación



EX.PTE. Nº: 5282

RECOMENDACIÓN GENERAL SOBRE LAS DECISIONES DE LOS TRASLADOS DE PERSONAS PRESAS EN CÁRCELES FEDERALES

Visto:

El margen de discrecionalidad en la adopción de las decisiones administrativas mediante las cuales se disponen los traslados de presos y presas dentro del ámbito federal, en ausencia de un marco regulatorio adecuado, en particular en cuanto a los motivos que la sustentan, a su carácter intempestivo y a la carencia de aviso previo a la persona a ser trasladada.

Los numerosos informes y las recomendaciones producidas por la PPN en los últimos años¹, dan cuenta de los efectos negativos que los traslados dispuestos en esos términos producen sobre las personas detenidas, tanto por el modo y condiciones en que se llevan a cabo, las dificultades que generan para el mantenimiento de los vínculos familiares, así como las repercusiones perjudiciales para el desempeño adecuado de sus funciones por parte de defensores oficiales y jueces a cargo de velar por sus derechos. La atención fijada por la agencia judicial en los últimos tiempos sobre la cuestión de los traslados, estableciendo jurisprudencialmente criterios y estándares vinculados con la temática.

Y considerando:

I.

Los resultados del procesamiento de la base de datos sobre traslados que lleva adelante el Observatorio de Cárceles Federales de la PPN, sistematizando y recodificando la información remitida por el Servicio

¹ Ver: Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), *Informe Anual 2010*, Cap. V, ap. 3, pgs. 250-274; PPN, *Informe Anual 2011: la situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*, Cap.V, ap.5, pgs. 222-235; PPN, *Informe Anual 2012: la situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*, Cap. V, ap. 3, pgs. 313-321 y Cap. VI, ap. 4, pgs. 363- 370. Además: Recomendación N°662/PPN/07 disponible en <http://www.ppn.gov.ar/?q=rec662>.

Penitenciario Federal, que muestran que en el año 2011² se llevaron a cabo un total de 5.428 traslados, de los cuales 4.097 fueron operativos hacia y desde el interior del país.

Los establecimientos ubicados en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano – Complejo Penitenciario Federal de la CABA (Devoto), el Complejo Penitenciario Federal I (Ezeiza) y el Complejo Penitenciario Federal II (Marcos Paz)- son los que de manera más persistente “expulsan” detenidos hacia las unidades del interior del país, partiendo de ellos el 73,8% de los traslados efectuados.

Las Unidades de destino más usuales son las Unidades N°7 y N°11 del Chaco, las Unidades N°12 y N°5 de Río Negro, la Unidad N°6 de Chubut y la Unidad N°4 de La Pampa.

Del total de los movimientos, el 44% se habría suscitado por motivos de “Técnica Penitenciaria (TP)” según informa el SPF, y fueron efectuados mayoritariamente a establecimientos del interior del país (83,3%).

Motivos	Frecuencia	Porcentaje
Tránsito y Reintegros	360	8,8
Técnica Penitenciaria	1803	44,0
Comparendo y Orden Judicial	1673	40,8
Vinculación	95	2,3
División Asistencia Médica	28	0,7
Expulsión	105	2,6
Otros	21	,5
Sin datos	12	,3
Total	4097	100,0

Fuente: Procuración Penitenciaria de la Nación

Este dato pone de relieve que la lógica subyacente a la mayoría de las decisiones de traslados es la **falta de consideración de la voluntad de la**

² Se trata de un registro permanente que se actualiza a año vencido, por lo que durante el 2013 se está recibiendo la información correspondiente al año 2012.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

persona detenida, en tanto que el único fundamento tenido en cuenta es la voluntad de la agencia penitenciaria.

Como aditamento, vale recordar que la persona que toma conocimiento de que será trasladada acude a vías de hecho en tanto que no posee mecanismos para expresar su disconformidad, y que en caso de negarse a ser trasladado, podría ser pasible de alguna de las sanciones disciplinarias previstas en el Decreto 18/97.

II.

Las condiciones en las que se realizan los traslados de detenidos y detenidas presentan deficiencias de distinto tipo que generan riesgos serios para la seguridad de las personas que viajan en los móviles del SPF.

Por un lado pueden mencionarse aspectos tales como el excesivo número de personas presas que son llevadas en el mismo vehículo en cada “operativo”; la cantidad de tiempo que deben pasar adentro de los móviles sin acceso al baño, sin alimentos ni líquidos, sufriendo calor en época de temperaturas altas; o el uso de medidas de sujeción como esposas y cadenas para asegurar a las personas dentro de los camiones de traslado durante la totalidad del viaje, que –dependiendo de la distancia a recorrer- puede durar más de 24 horas.

El otro costado del problema es el que atañe específicamente a la seguridad de los pasajeros que viajan en los vehículos del SPF pertenecientes generalmente de la Dirección Traslados y en mucho menor medida directamente a cada unidad penitenciaria.

Durante el año 2011 se sucedieron al menos tres accidentes de tránsito en los que estuvieron involucrados móviles del SPF de los que este Organismo tuvo conocimiento, en ocasión de los cuales resultaron gravemente heridas varias personas privadas de su libertad, personal de la fuerza de seguridad, e incluso también terceras personas que viajaban en los vehículos colisionados por el móvil penitenciario. En dichos vehículos del SPF no se logró verificar la

existencia de elementos de seguridad, tales como cinturones de seguridad para el uso de los detenidos, que hubieran podido reducir las posibilidades de lesiones provocadas por golpes contra partes de los vehículos, que eran imposibles de ser disminuidas por los medios normales como el uso de las manos para amortiguar caídas, ya que las personas se encontraban esposadas y enganchadas a una cadena.

La realización de los traslados con las modalidades aquí descritas permitiría concebirlos como formas de maltrato y de humillación, sin dejar de verlos también como momentos que habilitan el despliegue de violencia tanto física como simbólica por parte del personal penitenciario³.

III.

Tanto por sus características propias, como por las consecuencias que acarrearán sobre la vida de la persona presa al interior de la cárcel y sobre la de sus familiares, los traslados de personas privadas de la libertad a establecimientos a lo largo y ancho del archipiélago carcelario federal pueden ser vistos en la mayoría de los casos como afectaciones ilegítimas y adicionales al sufrimiento inherente a la privación de la libertad. En clave de la normativa internacional de los derechos humanos, configuran violaciones al *derecho a la integridad personal*, concretamente a recibir un *trato acorde con la dignidad humana*, a que *la pena no trascienda de la persona del condenado* y a que la misma tenga como *fin la readaptación social* (art.5.2, 5.3 y 5.6 C.A.D.H.)

Cuando los traslados son a cárceles distantes de la ciudad en la que residen; cuando la carencia de recursos económicos de las familias hace inabarcable la distancia que los separa; cuando falta el acceso al contacto con sus abogados defensores y con los jueces a cargo de la ejecución de las penas, quienes entre otras cosas deben verificar que la misma se desarrolle de

³ Algunos hechos para ilustrar esta afirmación son mencionados al reseñar los fallos recientes en la materia, que receptan los relatos de detenidos y detenidas que los han sufrido.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

conformidad con el objeto para el que fue establecida⁴; cuando el detenido se ve estancado en su avance dentro del régimen penitenciario por cuanto las calificaciones de conducta, concepto y la fase de la progresividad le son reiteradas al arribar a un nuevo establecimiento; cuando pierde la continuidad en los estudios y se le corta el ingreso de dinero que destina para su manutención o el de sus familiares por la desafectación laboral, se produce no sólo una vulneración al derecho a la integridad personal en sentido amplio, sino también un trato inhumano y degradante en lo específico, además de todas las vulneraciones de derechos mencionadas.

El carácter inconsulto de la decisión administrativa que dispone los traslados y lo extenso de los viajes hasta arribar al nuevo establecimiento, implican que el retorno a la unidad de alojamiento anterior aparezca como un imposible, al menos por un período de tiempo que suele ser largo, como si se tratara de una situación irreversible. Esto configura un estado de aislamiento prolongado, que sumado a la restricción a la recepción de visitas ocasionada por la distancia y las carencias económicas de los familiares, han sido considerados por la Corte IDH "*...por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad psíquica y moral de la persona y del derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano.*" (Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, §156 y Caso *Cantoral Benavides Vs. Perú*, sentencia del 18 de agosto de 2000, §7 y 82. Resultados nuestros).

La falta de aviso a quien será llevado a otra unidad de alojamiento con antelación a la realización del operativo de traslado, le impiden disponer los arreglos y preparativos mínimos para el viaje y la estadía quizás permanente en otro establecimiento (ej: recolección de pertenencias, gestión de fondos en la unidad, comunicación con la familia para ponerlos en conocimiento del traslado, etc.).

⁴ La *resocialización* de la persona privada de la libertad art. 1 Ley 24.660 y art. 5.6 Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

En términos más concretos, incluso se han registrado casos de personas con cuadros de salud inestables de prolongada data que fueron trasladados a establecimientos distantes a miles de kilómetros del que se encontraban, agravándose el estado de salud debido al viaje y al nuevo alojamiento.⁵

Asimismo, no pueden dejar de mencionarse la discontinuidad que los traslados provocan en los tratamientos de salud, sobre todo en cuanto a la pérdida de turnos extramuros previamente concertados, la interrupción del suministro de medicación, la ausencia de profesionales de determinadas especialidades en la unidad de destino, etc.

El deber de evitar que la pena privativa de la libertad genere perjuicios adicionales a la misma, ya sea al propio detenido como a su entorno afectivo, se halla en cabeza del Estado, el cual debe prever las situaciones que puedan dar lugar a vulneraciones de los derechos no restringidos por la condena y debe dispensarle al detenido, durante la detención, un trato acorde con el respeto debido a la dignidad del ser humano, en todos los aspectos que hacen a ella, como el afectivo-social, el psicológico, el físico y el moral.

La Corte Interamericana de la O.E.A. lo ha expresado del siguiente modo: *"(T)oda persona privada de la libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos."* (Caso IDH *Bulacio Vs. Argentina*, sentencia 18 de septiembre de 2003, §126; *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*, sentencia del 20 de junio de 2005, §118. Resaltados nuestros).

⁵ Como caso paradigmático, un detenido falleció en agosto de 2011 mientras era derivado desde la Colonia Penal de Viedma (Unidad N° 12 SPF) hacia el Centro Penitenciario de Enfermedades Infecciosas (Unidad N° 21 SPF). Había sido trasladado semanas antes desde el CPF II de Marcos Paz en clara inadecuación con su estado de salud, e interrumpiendo la asistencia médica que recibía en hospitales extramuros del área metropolitana de Buenos Aires. Las falencias de la administración penitenciaria al decidir su traslado intempestiva e irregularmente se encuentran siendo investigadas por el Juzgado Federal de 1ª Instancia de la Ciudad de Viedma (conf. Causa N° 462/12).



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

La medida restrictiva de la libertad ambulatoria no debe, pues, someter a la persona "...a angustia o dificultad que exceda el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco a la detención..." (Caso López Álvarez Vs. Honduras, sentencia de 1 de febrero de 2006, §106).

En función de la posición especial de garante del Estado frente al aseguramiento de los derechos y libertades de las personas privadas de la libertad, éste debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para "...garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible de aceptar." (Caso IDH "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, sentencia de 2 de septiembre de 2004, §152, 153, 176. Resaltados nuestros.)

IV.

Este Organismo ha podido registrar a lo largo de la aplicación del *Protocolo de Actuación ante Medidas de Fuerza en Cárceles Federales* de la PPN (Res. 21/PPN/12, Expte. 88/12) un gran número de casos en los que la principal motivación de la puesta en jaque de la integridad física para ser escuchado por las autoridades –ya sea penitenciarias como judiciales- tiene que ver con los traslados. Según el procesamiento de datos llevado a cabo en octubre de 2012, el 21,9% de las medidas conocidas por el Organismo estaban vinculadas con traslados o cambios de alojamiento; de ese conjunto, la mayoría se trataba de traslados por acercamiento familiar de personas presas que habían sido llevadas a cumplir pena en establecimientos carcelarios distantes de la residencia de sus seres queridos, impidiéndoles de hecho el mantenimiento de un régimen de visitas, o bien solicitudes de no ser

trasladados (permanencia) a unidades del interior del país de detenidos alojados en establecimientos del área metropolitana.

Esto permite advertir la necesidad crucial de que existan canales institucionales a disposición de las personas detenidas a través de los cuales puedan manifestar los impedimentos u objeciones para ser trasladado, como forma de evitar que deban acudir a este tipo de medidas -la huelga de hambre, la ingesta de elementos metálicos, etc.- que implican la puesta en riesgo su integridad física.

En este sentido, la Procuración Penitenciaria de la Nación considera factible sostener que **previo a proponer un traslado de Unidad Penitenciaria, el SPF debe verificar si la persona detenida tiene su núcleo familiar en la zona, y notificarla de la propuesta de resolución de traslado para que pueda ejercer su derecho de defensa y su derecho a ser oída en el procedimiento administrativo.**

Resulta:

I.

Pese a la relevancia crucial que, como se ha apuntado en lo precedente, tienen los traslados para la vida cotidiana, el avance en la progresividad y las relaciones familiares de los detenidos, **no existe una regulación específica que contemple, entre otras cosas, las formas de notificación, las causales y vías de impugnación, el contenido que deben tener las resoluciones de traslado, con qué recaudos deber ser emitidas, etc.**

Esta laguna normativa se torna particularmente grave cuando se compara con la regulación sobre las sanciones, contenida en el *Reglamento de Disciplina para Internos* (Anexo I del Decreto N°18/97). Si se tiene en cuenta que entre los tipos de sanciones pasibles de aplicarle a una persona presa se halla previsto -junto con la exclusión de actividades recreativas, de derechos de visita y de aislamiento en celda individual- el traslado a otra unidad, se



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

encontrarían en mejor situación aquellos detenidos que hubieran cometido una infracción disciplinaria que aquellos que son trasladados por otros motivos, puesto que la normativa reglamentaria prevé la obligatoriedad de la notificación del hecho imputado, la posibilidad de efectuar un descargo y de ofrecer o cuestionar elementos de prueba, de ser recibido por el Director de la unidad u otra autoridad, el requisito de notificación de la resolución del Director en la que se plasma la decisión de sancionar y la consiguiente oportunidad de recurrirla, y por último, un recurso ante el juez en caso de que fuera rechazado el planteado en sede administrativa (arts. 40, 44, 46, 47 del Decreto 18/97). Además, la ejecución efectiva de la sanción disciplinaria puede ser dejada en suspenso (arts. 24 a 27).

En este sentido, no es casual que la sanción de traslado a otro establecimiento no sea nunca aplicada formalmente y sin embargo se recurra a menudo a traslados como sanción informal, sin la sustanciación de un expediente disciplinario al detenido, sino simplemente disponiendo su traslado motivado en razones de "técnica penitenciaria". Esta Procuración Penitenciaria ha constatado en varios casos la realización de traslados intempestivos a personas víctimas y/o testigos de casos de tortura y malos tratos, los cuales son resueltos en cuestión de pocas horas y solo posteriormente notificados al Juez a cargo del detenido.

La falta de una regulación específica que establezca un debido proceso administrativo previo a la decisión de trasladar a una persona, no puede resultar en una práctica administrativa que desconozca los requisitos mínimos de un acto administrativo. Así como resulta imprescindible que se asegure la audiencia previa del interesado, tal como se encuentra previsto actualmente en el caso de otras cuestiones muy relevantes para la privación de la libertad, como los procedimientos disciplinarios y la asignación de calificaciones trimestrales (arts. 55 y ss. Decreto 396/99).

No cabe duda de que la decisión de traslado es un acto de primordial relevancia para la vida de un detenido y su grupo familiar; y que por lo tanto,

debe cumplir los elementos esenciales que caracterizan a todo acto legítimo de la administración (conf. arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549) para ser tenidos como válidos. El SPF, por tanto, debe cuidar que los actos mediante los cuales expresa su voluntad, sean emitidos con: 1) competencia⁶ 2) causa⁷ 3) objeto⁸ 4) procedimientos 5) motivación 6) finalidad⁹ y 7) forma.

La *forma* es el modo por medio del cual se exterioriza e instrumenta válidamente la declaración conceptualizada como "acto administrativo". Las "formalidades" o *recaudos de forma* básicas son: a) la emisión del acto con carácter expreso, b) por escrito, c) con indicación de la fecha y el lugar en que se lo dicta, d) con la firma de la autoridad emisora. La forma en sentido amplio, incluye también los requisitos de procedimiento y motivación necesarios para emitir legítimamente el acto.

En cuanto al requisito del *procedimiento*, la emisión del acto debe ser el resultado de la prosecución de una serie de pasos previos *-debido proceso adjetivo-*, uno de los cuales es el dictamen de los servicios de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiera afectar derechos particulares. También se contempla como formando parte del debido proceso legal, la posibilidad del ejercicio del *derecho de defensa*, el *derecho a ser oído*, de *ofrecer y producir prueba* y el *derecho a una resolución fundada* (cfr. art. 1 inc. "f" L.P.A.).

⁶ La competencia debe ser dispuesta de manera expresa. El art. 72 de la Ley 24.660 no realiza una concesión expresa de competencia al SPF para decidir o disponer los traslados, sino que se limita a poner en su cabeza el deber de dar aviso a la judicatura del movimiento a otra unidad de un detenido.

⁷ Son los antecedentes o circunstancias de hecho y de derecho que motivan la emisión del acto, que justifican su dictado. Gran parte de la doctrina considera nulos por falta de causa los actos que, genéricamente, intentan fundarse en "razones de servicio" o de "oportunidad, mérito o conveniencia". Bien pueden ser incluidas entre éstos a las razones de "técnica penitenciaria", alegadas en innumerables decisiones de traslado dispuestas por el SPF.

⁸ El contenido u objeto del acto administrativo consiste en la resolución o medida concreta que mediante el acto adopta la autoridad.

⁹ Es el cumplimiento de la finalidad establecida en las normas que le otorgan las facultades pertinentes al órgano emisor. La ley exige una adecuada proporcionalidad de las medidas que el acto involucre a la finalidad del mismo.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Por su parte, la *motivación* es la exteriorización o exposición de los motivos de la existencia del acto, su *causa* (por qué) y su *finalidad* (para qué). Este elemento adquiere relevancia especial en el caso de los actos discrecionales, ya que para evitar incurrir en arbitrariedad, la Administración debe explicar y explicitar concretamente el por qué y el para qué de su emisión, además de explicitar la proporcionalidad que debe mediar entre el objeto del acto y su fin. Así, en la resolución o acto administrativo que se dicte, debe consignarse la norma de la cual surge la competencia para dictar el acto, los antecedentes de hecho y derecho que lo sustentan, detallarse el cumplimiento del procedimiento (la intervención previa del área jurídica mediante dictamen, sin perjuicio de indicar la prosecución del procedimiento específico si lo hubiera) y manifestar los motivos de su dictado.

Además de estos siete elementos esenciales del acto administrativo, como último requisito se exige la publicidad (8). Para los actos de alcance particular, los efectos jurídicos del acto comienzan a generarse a partir de la notificación al interesado. **La notificación posibilita ejercer adecuadamente el derecho de defensa y cuestionar la decisión, en tanto que a partir de ella empieza el término para deducir recursos, y a su vez, habilita requerir el control de *legalidad* y *razonabilidad* por parte de la judicatura.**

II.

En el ámbito nacional y federal, la Cámara Federal de Casación Penal había establecido en el precedente "Casalotti, Marcelo David s/recurso de casación" (Sala III, causa 7424 del 15/1/2007) el criterio de reconocer, por un lado, que los traslados eran facultad del Servicio Penitenciario, pero que esa potestad era pasible de ser recortada por la judicatura cuando afectara derechos y garantías de las personas privadas de libertad. Se aseveró que "(C)uando se dispone el traslado del interno a una unidad carcelaria, debe valorarse concretamente si el nuevo alojamiento resulta acorde con el principio de resocialización, pues la pena –como dije- debe estar a

disposición de la persona y no al revés (...) De lo contrario, se estaría reconociendo que el SPF tiene competencia exclusiva sobre determinadas cuestiones en las que los jueces no pueden incidir, cuando en rigor de verdad éstos son auxiliares de la justicia.” (consid. 3° del voto en mayoría de la Dra. Ángela Ledesma. Resaltados nuestros).

Es decir, los jueces **pueden y deben resolver** en materia de traslados de las personas privadas de la libertad que se encuentran a su cargo, puesto que toda **decisión acerca de esta materia, como cualquier decisión de la Administración, debe estar sujeta a control jurisdiccional**, más aún cuando se están vulnerando derechos fundamentales que el juez debe velar por su cumplimiento.

Así lo sostuvo nuevamente la Sala III de la Cámara Federal de Casación Penal “**...son los órganos jurisdiccionales los que deben garantizar la legitimidad de cualquier detención o privación de la libertad y, consecuentemente, sus condiciones de encierro. Ello no es un dato menor, porque no existe en estos supuestos una división de competencias entre el poder judicial y el ejecutivo, sino un control del primero sobre el segundo, dado que uno es el que ordena la medida y el otro el que la ejecuta.**” (“SALAZAR, Jesús Cristian” CFCP del 13/5/2010. Resaltados nuestros)

En un sentido acorde, la misma Sala III dejó plasmado en el fallo “Rivera Vaca, Marco A. y otros” del 24/02/2010 que la regla al momento de adoptar las decisiones de traslados es que debe primar la ubicación de los detenidos/as en aquellos establecimientos próximos a la sede de la judicatura. En el caso se trataba de un habeas corpus que luego de ser rechazado por el Juzgado Federal de primera instancia, fue confirmado por la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia. Nuevamente Ángela Ledesma afirma en representación de la mayoría del tribunal casatorio: “**...para dar cumplimiento con la manda constitucional habrá que arbitrar los medios necesarios para ubicar a las personas alojadas en el Escuadrón 52**



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

en un establecimiento carcelario cercano al órgano jurisdiccional. De no ser ello posible, trasladarlos a otra jurisdicción y garantizar -a través de los recursos que sean necesarios- que no se afecten los principios procesales vigentes durante la sustanciación del proceso penal (vgr. inmediación, asistencia técnica, acceso a la jurisdicción, etc).” (Resaltados nuestros).

En fecha 30 de abril de 2013, la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal se pronunció sobre un habeas corpus colectivo interpuesto por la Procuración Penitenciaria de la Nación en favor de un grupo de detenidas que habían sido trasladadas desde el CPF III de Güemes (Pcia. de Salta) a la Unidad N°13 del SPF de Santa Rosa (Pcia. de La Pampa), sin previo aviso y desvinculándolas de su núcleo familiar.

La decisión de los miembros de la Sala reconoció el agravamiento de la detención de las mujeres presas, señalando que habían sido puestas en cuestión las garantías del debido proceso y el derecho a ser oído, así como el derecho a los vínculos familiares:

“(...) toda persona detenida o en prisión tiene derecho a que se respete el debido proceso, derecho a ser oída con asistencia de su defensor, ya sea en el ámbito judicial como administrativo, en cumplimiento del principio de legalidad”

“(L)os traslados de las personas privadas de la libertad deben ser autorizados por autoridad competente, tomándose en cuenta la necesidad de que los mismos sean próximos o cercanos a los de su familia, defensor, tribunal de justicia u órgano del Estado que conozca en su caso, siendo obligación del Estado facilitar dichas relaciones.”

(CFCP “Beltrán Flores, Rosemary y otros s/recurso de casación”, causa n°32 rta. 30/4/2013, registro n° 20.928, Sala I. Consid. 10, incs. “b” y “c” del voto de la Dra. Ana M. Figueroa. Resaltados nuestros).

Al trasladar a las detenidas sin brindarles la oportunidad de expresar disconformidad, a una unidad distante más de mil kilómetros de su familia, y mediando un viaje de 18 horas durante el cual sólo pudieron ir al baño en una oportunidad, se le dio un sándwich en mal estado por todo alimento y fueron conducidas esposadas y enganchadas en una cadena, los jueces entendieron en el citado precedente que con ello se incumplía normativa

emanada de organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU) y pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

"(...) las personas detenidas o presas **tendrán derecho a ser oídas antes de que se tomen medidas disciplinarias**. Tendrán derecho a someter tales medidas a la autoridad superior para su examen."

("Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión" 30.2 [Resolución 43/173 de la Asamblea general de la ONU])

"(L)os traslados de las personas privadas de la libertad deberán ser autorizados y supervisados por autoridades, quienes respetarán, en toda circunstancia, la dignidad y los derechos fundamentales, y tomarán en cuenta la necesidad de las personas de estar privadas de libertad en lugares próximos o cercanos a su familia, a su comunidad, al defensor o representante legal, y al tribunal de justicia u otro órgano del estado que conozca su caso. Los traslados no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad, a sus familiares o representantes; **ni se podrán realizar en condiciones en que les ocasionen sufrimientos físicos o mentales**, en forma humillante o que propicien la exhibición pública."

("Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas" 8.4 [Resolución 1/08 de la CIDH]. Resaltados nuestros)

Cuando el caso retornó al Juzgado Federal de Santa Rosa para ser tratado, el magistrado interviniente hizo lugar a la acción de habeas corpus, por considerar que:

"(R)esulta palmariamente acreditado que en los hechos denunciados las internas no han tenido oportunidad de ser oídas ni de someter a control judicial la decisión del SPF que ordenaba su traslado, vulnerando su derecho a permanecer cerca de su núcleo familiar y su integridad personal.

Es de destacar que **el traslado, según constancias en autos se ha realizado, sin la notificación previa de las mismas y sin la antelación necesaria para que los señores Jueces de Ejecución del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Salta y Jujuy, como sus defensores de ejecución, tengan una expresión detallada de los motivos del traslado en que se funda, a fin de conocer y evaluar las condiciones de alojamiento de las internas en las unidades carcelarias.**

Con lo cual a fin de preservar los derechos de las internas alojadas en las distintas unidades carcelarias del país, en relación a los traslados, es de **recomendar a la Dirección General del Régimen Correccional como la Dirección de Traslados que previa la efectivización de los mismos, deberán cursar la correspondiente notificación al señor juez a cuya disposición el interno/a se halle alojado en la Unidad, con expresión**



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

detallada de los motivos en que aquella se funde, respetando los lazos familiares de los internos, y con una antelación suficiente para que los magistrados autoricen los traslados a otra Unidad Carcelaria, especialmente el caso como en los de autos, donde el traslado aparece como una forma de sanción a internas que tienen conducta ejemplar y por otro lado las razones del servicio penitenciario en cuanto a la necesidad de lograr cupo para otros internos que debían ingresar a la unidad carcelaria podría haberse cumplimentado trasladando a internas que deseaban su traslado.”

(Juzgado Federal de Santa Rosa, “Procuración Penitenciaria de la Nación s/solicita habeas corpus” causa n° 808/12, Secretaría en lo Criminal y Correccional, rta. 10/5/13. Resaltados nuestros)

El 9 de agosto de 2013, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal dictó otro pronunciamiento importante sobre la cuestión del control judicial de los traslados y la necesidad de que los actos de la Administración sean debidamente fundados, en el marco de un habeas corpus correctivo de tipo individual, en el que también tuvo participación este organismo.

En dicho fallo, los magistrados de la CFCP establecieron:

“(E)l control judicial al que hiciéramos referencia debe ejercerse sobre los actos administrativos efectuados por el Servicio Penitenciario correspondiente –en el caso, S.P.F.- respecto de los internos alojados en las distintas unidades. Al respecto, en los artículos 71, 72 y 73 de la Ley 24.660 se encuentra regulado el traslado de los internos. Allí se ordena que ‘ese’ traslado de un establecimiento a otro ‘...con las razones que los fundamenten...’ deberá ser comunicado de inmediato al juez de ejecución o juez competente (conf: art. 72, el destacado no obra en el original). Esa manda ha sido incumplida en autos, pues (...) el Servicio Penitenciario Federal (...) no logró dar motivos suficientes para justificar los distintos traslados dispuestos respecto de Lefipán, salvaguardando las garantías correspondientes. En este sentido, el representante del Servicio se limitó a hacer referencia al ‘perfil criminológico’ del interno, omitiendo exponer acabadamente las razones que motivaron los sucesivos traslados de Lefipán, ni tampoco aportó constancias al respecto.”

En el resolutorio, encomendaron al Servicio Penitenciario Federal:

“(...) que arbitre los medios necesarios a fin de que en lo sucesivo, se ponga en inmediato conocimiento del juez a cuya disposición se encuentre Walter Roberto Lefipán, todas aquellas decisiones administrativas, incluidos los traslados que eventualmente pretendan materializarse respecto del nombrado.”

(CFCP, Sala IV, "LEFIPÁN, Walter Roberto s/recurso de casación" causa Nro. 592/13).

Es decir, el fallo de Casación sienta las bases para que la judicatura efectúe un control de las decisiones de traslado, con carácter previo a su ejecución por parte de la agencia penitenciaria. Para ello, deviene indispensable que la comunicación sea inmediatamente posterior a la emisión de la disposición de traslado por la Dirección General de Régimen Correccional, y previa a la materialización del mismo.

Sin perjuicio de esas resoluciones recientes, en los últimos años se ha venido conformando jurisprudencia de distintas instancias y jurisdicciones en la que se prevé la necesidad de que exista un procedimiento administrativo respetuoso de las garantías implicadas en el *debido proceso* (art. 8 Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante CADH), que a su vez posibilite un control judicial más eficaz de la decisión administrativa.

Así, lo resuelto por la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de Mar del Plata en autos "BOERI, Cecilia" (Sala III del 13/05/2008) va en línea con esta inteligencia. Se trató el caso de un habeas corpus colectivo presentado por la defensora Cecilia Boeri ante la Cámara Federal de Apelaciones denunciando la práctica del Servicio Penitenciario Bonaerense de trasladar detenidos de la Unidad Nro.44 de Batán a distintos establecimientos sin motivo aparente, que al momento de la interposición de la acción habían sido al menos 18. Ese tribunal acogió favorablemente el recurso y luego de haber recibido en audiencia al Director de la Unidad Nro.44 de Batán y al Director del Servicio Penitenciario Bonaerense, resolvió el fondo de la cuestión. Los magistrados entendieron que, atento a que no se lograron reunir explicaciones fundadas respecto al movimiento de unidad -vgr. sanciones disciplinarias, participación en reyertas, etc.- "*...los aludidos traslados fueron, al menos, inmotivados ó que tuvieron un fundamento carente de respaldo legal. Y, por ello, solamente, se refiere que el motivo es por 'reubicación',*



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

*expresión ésta, en este contexto, resulta vacua...". Efectuando una interpretación armónica de la normativa nacional e internacional en la materia, establecieron que "...previo a efectuarse el traslado de un **detenido**, el servicio penitenciario deberá cursar la correspondiente notificación al juez -a cuya disposición el causante se halle alojado en el presidio- con expresión detallada de los motivos en que aquella se funde. **Éste deberá garantizar una mínima sustanciación, dando una vista al defensor del encausado y al fiscal interviniente, y, de considerarse pertinente, oír también al detenido.** Siendo el órgano jurisdiccional quien, luego de dar intervención a las partes, autorice el traslado requerido por la autoridad penitenciaria."*

A partir de ese fallo y de otro resuelto por la Sala II el 22/02/2010, la Cámara suscribió el "ACUERDO EXTRAORDINARIO de los jueces de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal" del 26 de febrero de 2010 (Acta nro.802), mediante el cual se dispuso que "...a los fines de disponer el traslado de detenidos alojados en las Unidades Penitenciarias que conforman el complejo Batán (Unidades XV, XLIV y L) y que se encuentran a disposición de los sres. Jueces de este Departamento Judicial, se deberán observar las siguientes instrucciones: 1) *Previo efectuarse un traslado de un detenido alojado en las Unidades Penales del complejo penitenciario de Batán, fuera del supuesto contemplado en el artículo 223 de la ley 24.660, el Servicio Penitenciario deberá cursar la correspondiente notificación al señor Juez –a cuya disposición el causante se halle alojado en la Unidad- con expresión detallada de los motivos en que aquella se funde, Este deberá garantizar una mínima sustanciación, dando una vista al Defensor del encausado y al Fiscal interviniente, y de considerarse pertinente oír también al detenido, siendo el órgano jurisdiccional quien luego de dar intervención a las partes, autorice el traslado requerido.* 2) *Previamente a que se haga lugar por parte del Juez competente al traslado del interno a otra Unidad del Servicio Penitenciario, el magistrado deberá requerir de la Dirección de la Unidad que lo aloja, se*

informe cuáles son aquéllos que se encuentran en condiciones de recibir al detenido, teniendo en cuenta la disponibilidad de plazas, prohibición de ingreso, condiciones de salud, etc., tras lo cual será el Juez competente el que determine finalmente la Unidad de destino."

En línea con lo allí expresado, el Juez a cargo del Juzgado de Garantías N°3 de Mar del Plata declaró la inconstitucionalidad del art. 73 de la ley provincial de ejecución 12.256 "(...) *en tanto permiten el movimiento y distribución de los procesados por parte del Servicio Penitenciario Bonaerense, sin control judicial previo que analice los motivos en que se fundamenta la pretensión de traslado y que autorice dicho movimiento, por vulnerar dicha disposición los derechos fundamentales de control judicial en las condiciones de detención, defensa en juicio y acceso a la justicia y derecho al vínculo familiar del sujeto privado de libertad (arts. 18, 19, 75 inc. 22 CN; 5. 2 y . 6 CADH; 7, 10. 1 y 3 PIDCP; 16.1 Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; Artículos 3 y 9 de la ley provincial 12.256; 3, 10, 72, 73 de la ley 24.660).*" (causa nro. 17.297, rta. 15/4/2010).

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires se pronunció respecto de los problemas que acarrea el control judicial posterior a la efectivización del traslado. Contundentemente afirmó en autos "Comisión Provincial por la Memoria y Comité contra la Tortura. Habeas Corpus colectivo" (causa P.107.609 y acumuladas P.107.610 y 108.200 rta. 26/2/2013): "(...) *conforme la interpretación constitucional de los art. 73 y 98 de la ley 12.256, según ley 14.296 (arts. 11. 2, 5.6 y 7.6 del Pacto de San José de Costa Rica) los traslados de un establecimiento penitenciario a otro requieren autorización judicial previa (...)*".

III.

El SPF ha producido directivas internas relativas a los traslados, reconociendo con ello que existen supuestos a ser contemplados



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

necesariamente con carácter previo al dictado de la disposición administrativa de traslado y/o de la ejecución de la misma

En este sentido podemos mencionar el Memorando 74/03 y el Memorando 604/2011 producidos ambos por la Dirección General de Régimen Correccional (DGRC).

El Memorando 74/03, emitido el 6 de mayo de 2003, lleva como asunto el de "Impartir directivas sobre solicitudes de traslado de internos", y se encuentra dirigido a los Directores de las unidades. En él se informa:

"(...) que toda vez que se tramiten solicitudes de traslados de internos (en forma individual o masiva), sea cual fuere la causa y/o quien lo propicie, solicite o ordene, **se deberá dar intervención a las áreas específicas del complejo o unidad a efectos de que dicho trámite cuente con los informes, opiniones o dictámenes correspondientes a los fines de dotarlo de la mayor fundamentación** y sustentabilidad conforme a la índole del asunto. Destácase en este orden y aún tratándose de solicitudes a las que se las impulse con carácter de urgente o muy urgente, previo a ser remitidas las actuaciones pertinentes a la DIRECCIÓN DE JUDICIAL, deberá intervenir indefectiblemente la División o Sección Judicial de cada Complejo o Unidad a los fines que le competen (situación legal actualizada e **informe expreso, preciso y completo de los antecedentes con que se contare, por ejemplo, mandas judiciales, recomendaciones de la Procuración Penitenciaria, etc. y/o disposiciones y antecedentes varios de orden penitenciario que sean atinentes a la cuestión y que sirvan de fundamento y orientación**), todo ello con la premisa de imprimir la mayor celeridad, certeza y seguridad jurídica posible a la decisión que se tome en definitiva en la tramitación que nos ocupa, **debiendo en tal sentido destacar muy especialmente dicha dependencia si existen o no objeciones o impedimentos de cualquier orden que obsten o permitan la concreción de dicho traslado.**"

El Memorando 604/2011, a su turno, fue producido el 2 de diciembre de 2011, plasmándose en él las "pautas de diligenciamiento" acordadas en una reunión llevada a cabo entre los magistrados a cargo de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal y las autoridades del SPF, y destinadas a los Departamentos y/o Divisiones de Judiciales y Consejos Correccionales de todas las unidades. Entre ellas, se estableció en cuanto a los traslados, algunas obligaciones para el personal penitenciario responsable de la disposición.

"TRASLADOS: Se deberá controlar exhaustivamente el listado de internos propuestos para ser trasladados a otros establecimientos, **a fin de evitar**

movimientos de internos con impedimentos legales y/o reglamentarios, se deberá gestionar el mismo el martes previo a la semana de traslado del interno: a) con causa pendiente y/o procesados a extraña jurisdicción; b) con proximidad de mitad de condena (extrañamiento de extranjeros y/o salidas transitorias con domicilio en Buenos Aires); c) con proximidad a Libertades o Agotamientos de Condena; d) con Medida de Resguardo de Integridad Física; e) **con turnos médicos programados y/o asistencia hospitalaria especializada;** f) **con estudios o capacitación en curso a Unidades donde no podrían continuarlos;** g) **con fecha notificada de comparendo;** h) **otros impedimentos a verificar previo al traslado.**”

Finalmente, el 26 de abril de 2010 la Dirección Nacional del SPF dictó la Resolución N°796 en la cual, reconociendo la existencia de una obligación en cabeza de la administración penitenciaria de garantizar el acceso a la información a los detenidos -prevista en el art. 66 de la Ley 24.660-, aprueba la “Guía básica de información para internos en situación de traslado” (B.P.N. N°378, año 17). Allí se consignan las siguientes estipulaciones:

“2. SUSTENTO NORMATIVO

(...) al disponerse el traslado, se ha de procurar garantizar la continuidad laboral y educativa y el acercamiento familiar.”

“(...) cuando la autoridad penitenciaria resuelve, fundadamente, el traslado de un interno, dicha medida deberá ser comunicada al Juez de Ejecución o Juez competente (...).”

6. NOTIFICACIÓN DEL TRASLADO

“a) A Usted se le informará de la disposición de su traslado, con tiempo prudencial de antelación.

(...)

ch) Se le efectuará una revisión médica por el facultativo de turno.

(...)

f) De ser trasladado a otro establecimiento, irá acompañado de su Legajo Personal Único y de toda otra documentación que pueda ser requerida respecto a asistencia médica, educación, asistencia social, última liquidación



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

de peculio, producto de su trabajo, transferencia de fondos y entrega de valores (La transferencia de los fondos deberá operar dentro de los CINCO (5) días posteriores de efectivizado el traslado.”

Con la salvedad de la distancia de estas directivas respecto de los estándares fijados por la jurisprudencia en la materia y por la normativa internacional incorporada a nuestra Constitución, es posible recuperar algunos de los recaudos estipulados en la diagramación de un procedimiento más adecuado – p.ej.: el pase previo a las áreas responsables del tratamiento del detenido y la sección judicial en el marco del trámite de solicitudes de traslado para que manifiesten si existe algún impedimento relacionado con su competencia u objeción judicial para el mismo; confección del listado de detenidos a ser trasladados con la antelación suficiente para permitir el control; notificación con tiempo prudencial al detenido de la disposición de traslado; control por el médico de turno-.

IV.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, **la Procuración Penitenciaria de la Nación considera imperioso el establecimiento de un procedimiento interno que prescriba que previo a proponer un traslado de Unidad penitenciaria, se debe notificar al detenido o detenida de la resolución, así como a su juez a cargo y defensor, para que pueda ejercer su derecho de defensa y su derecho a ser oída.**

Además, se deberían prever específicamente los criterios por los cuales una persona no debería ser trasladada y que deben ser considerados por la autoridad que dispone el acto, debiendo el Director del establecimiento remitir un informe sucinto a ser elevado al Juez a cargo del detenido/a de la presencia o ausencia de dichos extremos, como ser:

- La existencia de visitas ordinarias, extraordinarias, de penal a penal o íntimas que no podrán mantenerse en la unidad de destino, ordenadas y efectivizadas, o en trámite aún no resuelto.
- La participación en cursos educativos que no podrán ser continuados en la unidad de destino.
- La existencia de dolencias o patologías, en estudio o tratamiento en hospitales extramuros, o que no podrán ser atendidas adecuadamente con los recursos materiales y humanos en la unidad de destino.
- La presencia de actuaciones judiciales que hagan necesario su permanencia en la unidad de origen (comparendo judicial pendiente, trámite de habeas corpus en curso, causa judicial pendiente de resolución).
- Requerimientos de permanencia en la unidad, en trámite o resueltos favorablemente.
- La proximidad en el advenimiento del acto calificadorio trimestral a ser llevado a cabo por la Junta o Consejo Correccional de la unidad de alojamiento.

De la remisión de dicho informe se debería dejar constancia en un acta.

En la oportunidad de ser notificada, la persona presa debería tener al menos 5 (cinco) días hábiles para poder hacer un descargo o emitir su conformidad o disconformidad con el traslado. Además, el modo de notificar debe ser fehaciente, indicándose los motivos de la decisión, la unidad a la que se lo estaría enviando, la posibilidad de recurrir la decisión en sede administrativa y/o judicial y todo otro dato que sirva a los efectos de ejercer su derecho de defensa.

También se debería establecer expresamente que la ejecución o materialización de la disposición de traslado no podrá tener lugar antes del plazo existente para efectuar el descargo, salvo que lo autorice el juez a



Procuración Penitenciaria
de la Nación

cargo del detenido por motivos urgentes (art. 166, razones médicas vitales, seguridad/integridad física).

Por último, a fin de evitar el traslado de detenidos que se encuentren imposibilitados por razones de salud para sostenerlo, se sugiere que se efectúe un examen del médico de planta o de guardia como requisito ineludible para permitir a la persona llevar adelante el operativo, que también deberá ser remitido al juez a cargo de la persona.

Por todo ello,

**EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACIÓN
RESUELVE:**

I.- Recomendar al Director Nacional del SPF que emita una Resolución por medio de la cual se establezca un procedimiento previo para efectuar los traslados que garantice el derecho de defensa de las personas afectadas, de conformidad con los siguientes parámetros:

- Comunicación de la decisión de traslado con 5 (cinco) días hábiles de anticipación a la efectivización del operativo a la persona detenida, a su defensa técnica y al tribunal a cargo, consignándose los motivos de la decisión, la unidad a la que se lo estaría enviando, la posibilidad de recurrir la decisión en sede administrativa y/o judicial y todo otro dato que sirva a los efectos de ejercer su derecho de defensa.
- Obligación del Director del establecimiento de origen de verificar la inexistencia de impedimentos para el traslado –consignados en el punto IV del “Resulta”- remitiendo un informe sucinto y breve al juez a cargo del detenido/a donde se plasme esa constatación y de dejar asentado en un acta dicha puesta en conocimiento.

- Obligación de que la persona detenida sea examinada por un médico que constate su estado de salud para poder efectivizar el traslado, que deberá ser remitido al juzgado a cargo del detenido.
- Imposibilidad de materializar el traslado dentro de los 5 (cinco) días que posee el detenido/a para efectuar el descargo.

II.- Poner en conocimiento al Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y a la Sra. Subsecretaria de Gestión Penitenciaria de la presente Recomendación.

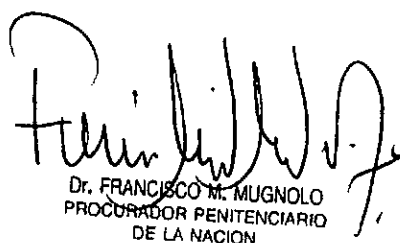
III.-Poner en conocimiento de la presente Recomendación a la Defensora General de la Nación.

IV.-Poner en conocimiento de la presente Recomendación a la Procuradora General de la Nación.

V.- Poner en conocimiento de la presente Recomendación a los Jueces de Ejecución, Fiscalías de Ejecución y a las Defensorías del fuero.

VI.- Regístrese y archívese.

Recomendación N° 804/PPN/2013



Dr. FRANCISCO M. MUGNOLO
PROCURADOR PENITENCIARIO
DE LA NACION