

## VIII. COLECTIVOS SOBREVULNERADOS EN PRISIÓN

Por Resolución N°32 de 2018 se creó el Área Colectivos Vulnerables, en la órbita de la Dirección General de Protección de Derechos Humanos. Esta decisión se motivó en la necesidad de dotar de fortaleza y mayor autonomía a un área que da cuenta de la importancia del abordaje particularizado en el trabajo con estos colectivos, estrategia que esta PPN ha venido explorando desde hace ya muchos años.

El organismo ha venido profundizado el trabajo en esta línea incorporando otros colectivos y la conformación de equipos temáticos que abordan las diferentes problemáticas contemplando la diversidad y multiplicidad de identidades existentes, procurando desarticular prejuicios, dar cuenta de las características de la mayor invisibilidad que padecen y en base a ello proponer estrategias particularizadas de intervención.

Desde su creación, en 2009, los equipos temáticos han realizado avances sustantivos en sus enfoques considerando las características particulares de los colectivos monitoreados y han logrado también una fuerte articulación con otras instituciones y organismos gubernamentales con los cuales se abordan problemáticas estructurales que hacen al encierro de colectivos vulnerados, así como el trabajo de seguimiento frente a casos particulares.

El enfoque diferencial es un método de análisis y una guía de acción. Emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos sobrevulnerados y toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de sus derechos.

El Equipo de Género y Diversidad Sexual y el Equipo de Jóvenes y NNyA en prisión, han desarrollado este año dos tareas de manera conjunta, además de las intervenciones particulares que se desarrollan en los apartados siguientes.

Por un lado, un Proyecto de Investigación Marco junto con la Dirección de Investigaciones de este organismo. Proyecto de Investigación: “Estrategias de gobierno penitenciario sobre grupos específicos de mujeres y jóvenes adultos encarcelados en el Servicio Penitenciario Federal”. Un estudio con lecturas comparativas en relación a la primera investigación realizada en el Organismo “*Las mujeres y los jóvenes encarcelados en el ámbito nacional: abordaje cuantitativo y cualitativo en torno a grupos sobre-vulnerados dentro de la población carcelaria*”, publicado con el título “*Voces del Encierro*”. Esto será desarrollado en el apartado 5 de este capítulo.

Por el otro, ambos equipos han completado un trabajo de visibilización de la situación de las Jóvenes Adultas cuyo objetivo es problematizar el impacto y tránsito diferencial que supone la cárcel para este colectivo específico. A ello se hará referencia en el apartado 3.

## 1. GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL EN PRISIÓN

Tal como se ha ido mencionando durante el Informe Anual de este año, el 2020 estuvo atravesado por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias al interior de los penales. Así, al igual que el resto del Organismo, desde el Equipo de Género y Diversidad Sexual nos hemos visto obligadas a reformular nuestras líneas de trabajo a fin de poder acoplarnos a las necesidades que presentó la emergencia sanitaria.

Esta reformulación implicó a su vez una serie de desafíos que llevaron a replantear las estrategias de trabajo, así como los mecanismos de intervención y acción. Desde el Equipo, y enmarcado en una política institucional del Organismo, se coordinó la realización de relevamientos continuos y sistemáticos de las condiciones de detención de los establecimientos que alojan mujeres cis y personas LGBT+ durante la pandemia. Esto fue posible a partir de llamados telefónicos semanales realizados a los pabellones del CPFIV, U31 y sectores que alojan a varones gays en el CPFI de Ezeiza. A su vez, –y en una instancia posterior- se complementó con videollamadas a personas detenidas y autoridades. Hacia finales del 2020, y con la reapertura de ciertas actividades a nivel nacional, se pudieron reanudar las visitas presenciales a las unidades de mujeres y personas LGBT+ en las cuales se llevaron adelante entrevistas a autoridades y personas detenidas.

Un eje central de las intervenciones del Organismo ha sido la búsqueda de medidas alternativas a la prisión para aquellos grupos que presentaban mayor riesgo ante el virus de COVID-19. Con este horizonte, se intensificó el seguimiento y acompañamiento de los casos más urgentes a través de la articulación con las defensorías a cargo, en cuyos casos se utilizaron diferentes estrategias de presentación de informes médicos, escritos en calidad de *amicus curiae*, entre otras herramientas de intervención.

De modo permanente, se ha monitoreado el desarrollo epidemiológico del virus al interior de los espacios destinados a mujeres cis y personas LGBTI+, identificando la aparición de casos sospechosos y/o confirmados, los protocolos aplicados y el seguimiento de salud brindado por la unidad carcelaria. En este punto, se debe mencionar que, a pesar de haberse evidenciarse poca cantidad de casos confirmados del virus COVID-19 en unidades de mujeres, esto no se tradujo necesariamente en una eficiente gestión de la atención médica de las personas detenidas. Más aún, los reclamos y denuncias respecto de la mala atención recibida han sido un eje problemático durante toda la pandemia.

A su vez, en un contexto de mayor aislamiento, la visibilización de la situación atravesada dentro de los penales ha sido un gran desafío para las propias personas afectadas. Así, las medidas de fuerza colectivas fueron también una acción importante llevada adelante por las personas detenidas durante la pandemia por medio de las cuales intentar demarcar y hacer visible la situación de precariedad que se vivía al interior de las prisiones.

Por otro lado, durante este mismo período, desde el Equipo se remitió un informe temático a la

CIDH<sup>1</sup>, en virtud de una solicitud a los países de la región. Dicha solicitud consistió en que la Corte Interamericana lleve adelante una interpretación conjunta de varias normas interamericanas sobre las obligaciones diferenciadas que el principio de igualdad y no discriminación impone a los Estados en el contexto de privación de libertad, a fin de enfrentar la situación de desigualdad real de grupos en situación de especial riesgo. En particular, el pedido de información se dirigió a la situación de mujeres embarazadas, en período de postparto y lactantes; personas LGBT; personas indígenas; personas mayores; y niños y niñas que viven con sus madres en prisión.

Por otra parte, durante el 2020 también se inició la articulación institucional con el nuevo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Se remitió un informe de opinión acerca de las principales problemáticas detectadas y abordadas por esta Procuración respecto a los colectivos específicos abordados<sup>2</sup>. A su vez, participamos en foros y encuentros de discusión sobre temáticas de género, diversidad y cárcel<sup>3</sup>.

En todo este proceso, pero fundamentalmente durante los primeros meses de ASPO, fue notable la articulación y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la asistencia material de las personas detenidas en cárceles de mujeres. Entendemos que esta instancia ha sido clave y una acción esencial a destacar para el sostenimiento de la vida al interior de las unidades de mujeres.

El presente apartado intenta realizar un breve recorrido sobre las principales líneas de trabajo abordadas en este contexto excepcional de pandemia, cuáles fueron las problemáticas detectadas y cuáles las estrategias de intervención definidas desde el Equipo y la Procuración.

### **1.1. IMPACTO DEL COVID - 19 AL INTERIOR DE LAS CÁRCELES DE MUJERES**

Desde hace varias décadas, la evolución de la población de mujeres cis y personas trans encarceladas ha ido en un claro aumento. Según los datos de la Dirección Nacional de Política Criminal<sup>4</sup>, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, hacia fines del 2019 había más de 4.500 mujeres cis y personas trans detenidas en todo el territorio de Argentina, lo cual representaba un 5% de la población penal total.

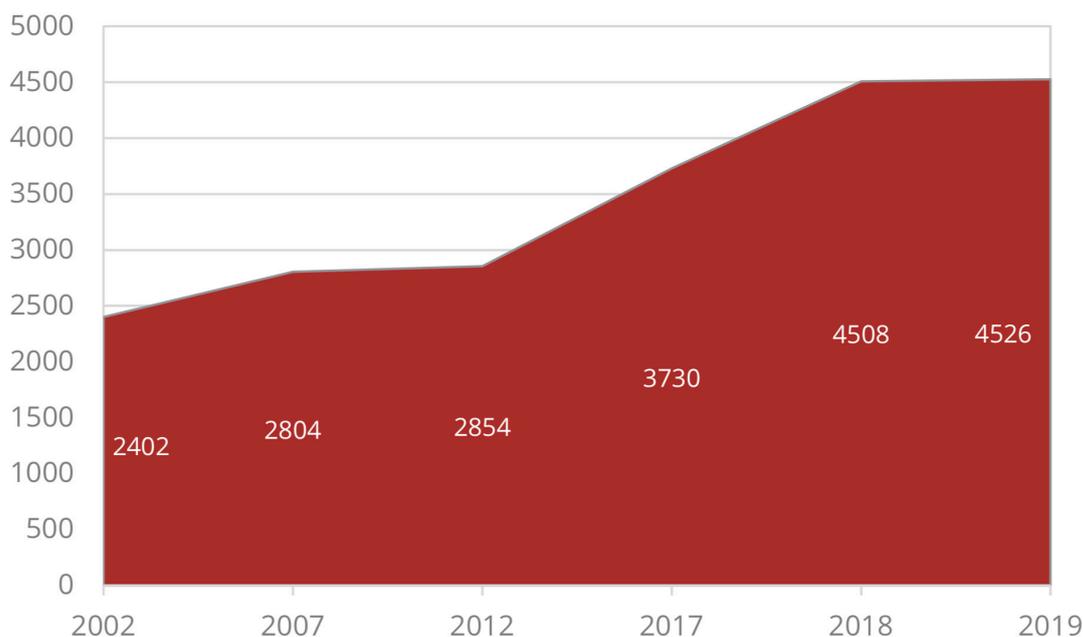
1 Informe disponible en <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2864-la-ppn-envio-un-informe-especifico-a-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>

2 Exp. N° 195/PPN. "Mujeres en prisión", fojas 254

3 Reunión virtual con representantes de la Subsecretaría de Programas Especiales contra la Violencia por Razones de Género: <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2663-reunion-con-representantes-del-ministerio-de-las-mujeres-generos-y-diversidades>; Conversatorio virtual sobre embarazo, parto y nacimiento en contexto de encierro: <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2691-conversatorio-virtual-sobre-embarazo-parto-y-nacimiento-en-contexto-de-encierro>; Foro Federal Participativo: <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2671-foros-federales-participativos>

4 Base de datos SNEEP, disponible en <https://www2.jus.gov.ar/dnpc/>

**Cuadro 1. Evolución de la población de mujeres privadas de la libertad en Argentina**



Fuente: Elaboración en base a datos SNEEP Argentina 2018<sup>5</sup>

Sin embargo, durante el 2020 esta tendencia se ha visto interrumpida en virtud de los efectos de la pandemia y su impacto en los procesos de persecución penal y policial en Argentina. En el caso particular del SPF, el impacto del COVID-19 trajo como consecuencia una clara disminución de su población general, y de la población de mujeres cis y personas del colectivo LGBT en particular (Cuadro 2). Es entendible que este hecho responde a un fenómeno multidimensional más complejo; sin embargo, a los fines del presente informe pueden mencionarse algunos indicadores que pudieron haber incidido en este proceso.

**Cuadro 2. Evolución de la población de mujeres privadas de la libertad en la órbita SPF**

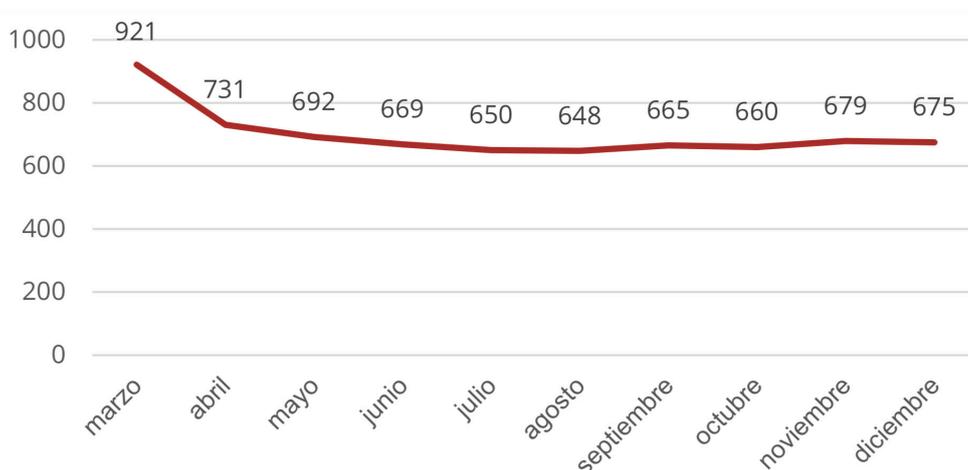


Fuente: Base de Datos de alojados en el SPF de la PPN<sup>6</sup>

5 Se destaca que, a partir de los datos del 2015 se comienza a especificar la categoría “Transexual” en las estadísticas penitenciarias del SNEEP, englobando allí a las personas trans y travestis identificadas por la administración penitenciaria.

Luego de la declaración de la emergencia sanitaria y la disposición del ASPO, entre los meses de marzo y mayo se produjo una disminución significativa de la población total de mujeres cis y personas del colectivo LGBT detenidas en el SPF (Cuadro 3). Sin embargo, esta disminución pronunciada rápidamente se estabilizó en los meses siguientes, con algunas variaciones mensuales menores. Hacia el mes de septiembre se registró una modificación en esta tendencia, advirtiéndose un leve aumento de la población que se mantuvo en cifras similares hasta fines de diciembre del 2020.<sup>6</sup>

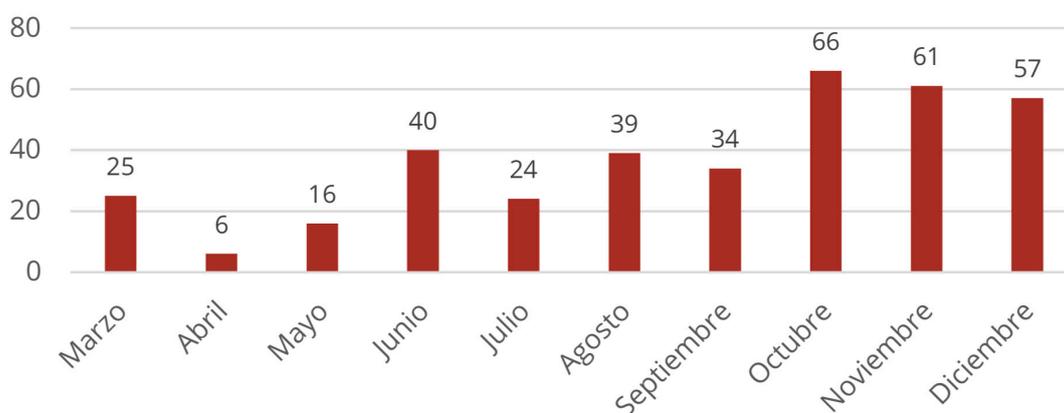
**Cuadro 3. Evolución de la población en unidades penitenciarias de mujeres del SPF durante marzo - diciembre del 2020**



Fuente: Base de Datos de alojados en el SPF de la PPN

La disminución de nuevos ingresos de mujeres cis y personas trans/travestis con la declaración de la emergencia sanitaria y el ASPO es un motivo evidente de este descenso de población (Cuadro 4), sumado al egreso de algunas de ellas bajo medidas judiciales anticipadas o alternativas a la prisión (Cuadro 5); esto último, en virtud de presentar mayor riesgo en prisión ante el virus COVID-19.

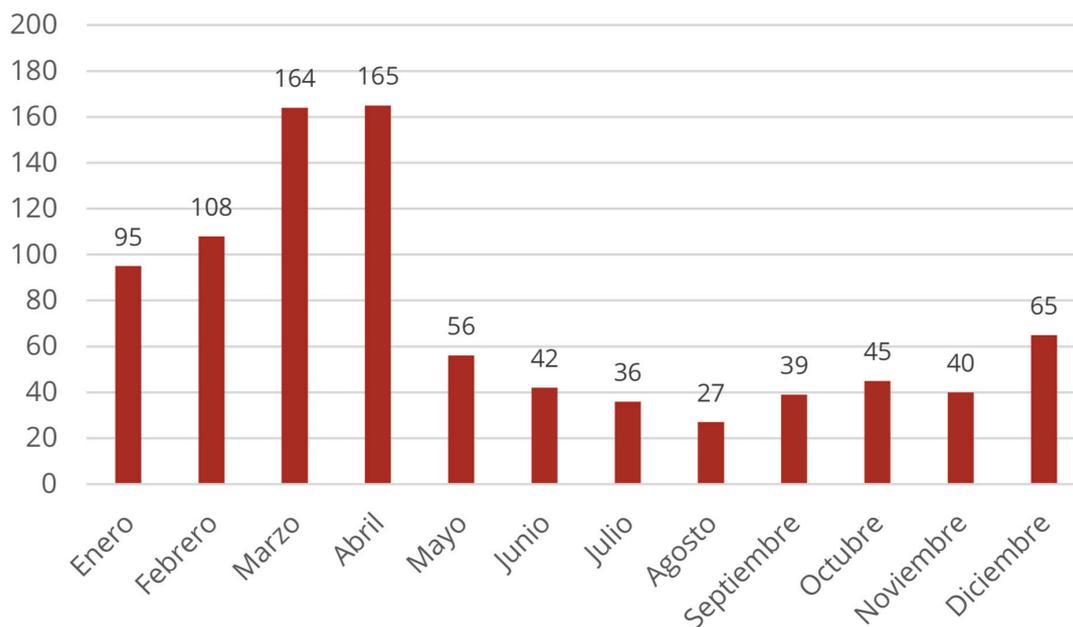
**Cuadro 4. Cantidad de ingresos de personas detenidas a establecimientos penitenciarios de mujeres durante el 2020**



Fuente: Base de Datos de alojados en el SPF de la PPN

<sup>6</sup> Se destaca que, a partir de los datos del 2015 se comienza a especificar la categoría "Transexual" en las estadísticas penitenciarias del SNEEP, englobando allí a las personas trans y travestis identificadas por el SPF.

**Cuadro 5. Cantidad de egresos de personas detenidas desde establecimientos penitenciarios de mujeres durante el 2020**



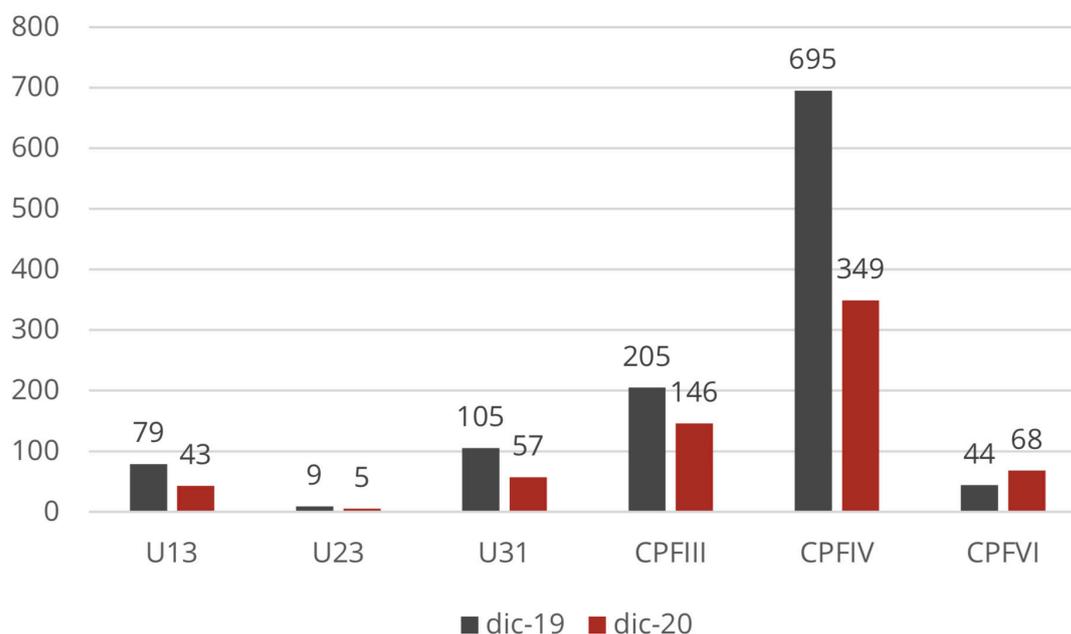
Fuente: Base de Datos de Ingresos y Egresos del SPF de la PPN

Tal como se mencionó en capítulos previos, en Argentina la resolución de los egresos de las unidades como medida para descomprimir los espacios de encierro quedó en manos del poder judicial, dado que fueron los tribunales y juzgados intervinientes los responsables de revisar la situación de las personas privadas de libertad pertenecientes a los grupos de riesgo. Esta definición de criterios también fue en línea con las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales con incidencia en la materia que alertaban acerca de la vulnerabilidad de ciertos colectivos en prisión frente a la pandemia de COVID-19. Así se establecieron determinados grupos que, por su situación de salud, delito -leves o de escaso nivel de violencia- y situación procesal, serían evaluados de modo prioritario al momento de definir su egreso bajo medidas anticipadas o alternativas al encierro carcelario.

Esta PPN ha sostenido en innumerables oportunidades la situación de precariedad que mantienen los establecimientos penitenciarios que, ante una pandemia de esta envergadura, dejan más expuestas a las personas detenidas. Desde el Equipo de Género se trabajó de modo prioritario sobre las personas gestantes, las que conviven con sus hijos e hijas en prisión, las personas con patologías de riesgo ante el virus de COVID-19, destacando la vulnerabilidad de determinados colectivos que cargan con trayectorias de extrema vulnerabilidad social que implicaron un mayor riesgo de salud en un contexto de precariedad de la vida intracarcelaria.

En resumen, la disminución inicial de la población durante los meses de marzo-abril-mayo no se encuentra ligada únicamente a una liberación significativa de la población, sino que se combina con una importante reducción de nuevos ingresos. En esta línea, el porcentaje de disminución anual alcanzó un 27%, lo cual podría indicar una reducción leve de la población total durante el 2020.

**Cuadro 6. Datos comparativos de población alojada en cárceles de mujeres - Diciembre 2019 y Diciembre 2020**



Fuente: Base de Datos de Ingresos y Egresos del SPF de la PPN

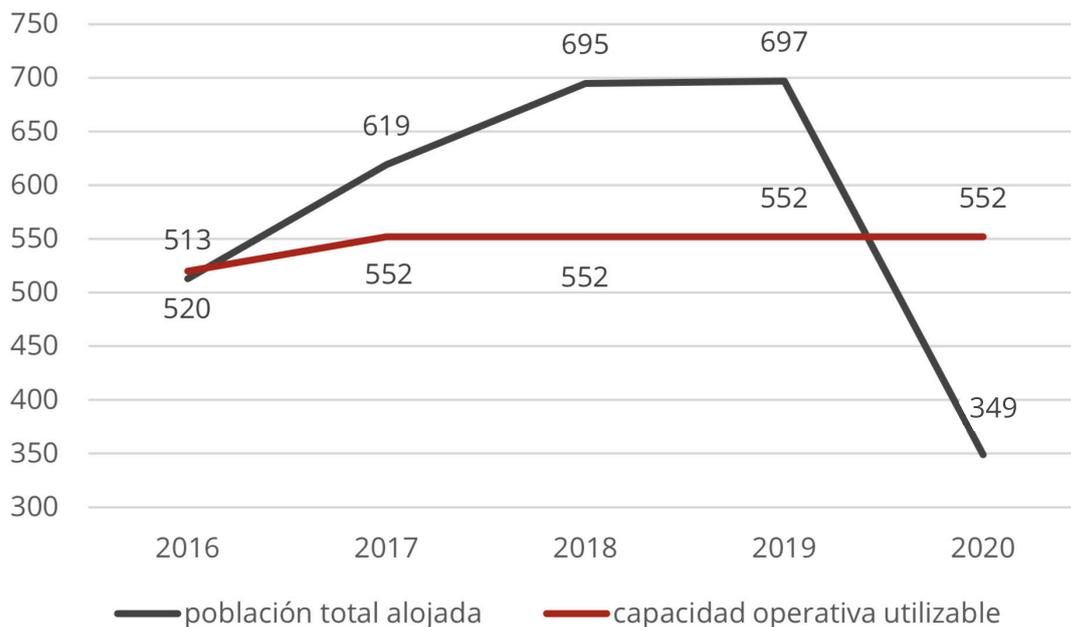
Hacia diciembre del 2020 la cantidad de población alojada en los establecimientos penitenciarios de mujeres del SPF disminuyó, a excepción del CPFVI de Mendoza que sufrió un aumento. El caso más paradigmático es el ocurrido en el CPFIV, el cual será desarrollado en el siguiente apartado.

Finalmente, al igual que en el resto de los penales, en el caso de las unidades de mujeres se anunciaron otras medidas de prevención dispuestas por el Ministerio de Justicia y DDHH que buscaban evitar la propagación de contagios entre la población penal. Sin perjuicio de estas acciones, el virus del COVID-19 tuvo su impacto en las prisiones de mujeres, lo cual implicó la aparición de casos tanto en las personas detenidas como en el personal penitenciario.

*Complejo penitenciario federal iv de ezeiza. efecto de la pandemia y seguimiento de la situación de sobrepoblación*

La situación poblacional en el CPFIV ha sido visiblemente modificada como efecto de la pandemia. Hacia fines del 2019, la unidad presentaba indicadores de sobrepoblación, verificándose un incipiente descenso durante los primeros meses del 2020. Al comienzo de la emergencia sanitaria y el aislamiento social había descendido a 524 personas, manteniendo hasta diciembre del mismo año una población de 349. A pesar de este nuevo escenario, resulta destacable que aún se mantiene alto el porcentaje de población detenida en calidad de procesada, el cual alcanza al 61%. Tal como se ha mencionado en reiteradas oportunidades, la población detenida en cárceles de mujeres sin una condena firme es alta, porcentaje aún más elevado que aquel presente en cárceles de varones.

**Cuadro 7. Evolución de la población total alojada en función de la capacidad operativa del CPFIV**



Fuente: Base de Datos de Ingresos y Egresos del SPF de la PPN

A comienzos del mes de mayo, el pabellón B del CRD -destinado hace poco tiempo a la población denominada “Primarias-Primarias”- fue desactivado. Las detenidas fueron realojadas en el pabellón 32 del Módulo 4 donde continúa en funcionamiento el Programa de Tratamiento Específico. De este modo, el CRD volvió a incorporar dentro de su capacidad de alojamiento al pabellón B, disponiendo nuevamente de 3 pabellones de celda individual para personas incorporadas a un tratamiento de adicciones. Sin embargo, el retiro de las camas cuquetas en las celdas individuales del Módulo continúa pendiente<sup>7</sup>. Por otro lado, los pabellones 33 A y B, que en años anteriores contaban con serios problemas de hacinamiento, fueron unificados y destinados únicamente para las mujeres bajo medidas de resguardo. Aquellas detenidas pertenecientes a fuerzas de seguridad fueron realojadas en otro pabellón dentro del mismo módulo. El pabellón de Ingreso, el cual también contaba con índices de hacinamiento, permaneció con el mismo cupo, aunque la población alojada disminuyó considerablemente. Durante la cuarentena fue utilizado como espacio de aislamiento preventivo para el alojamiento de personas ingresantes hasta que se cumplieran los 14 días de aislamiento. Estas modificaciones fueron informadas al Juzgado interviniente de Lomas de Zamora en el marco de la acción de habeas corpus iniciada por esta PPN, en la cual se continúa solicitando la fijación de cupo por parte de la administración penitenciaria.

Entre otras conclusiones, estos mecanismos de reorganización interna de la población dejan entrever una gestión discrecional –y a veces arbitraria- de programas y espacios, que no responden a criterios de tratamiento, sino a una administración de espacios -reducidos- de alojamiento.

7 Vale mencionar que la disposición de camas cuquetas en celda individual ya ha sido declarada ilegal en otras acciones judiciales en las que esta PPN ha sido parte. Ver PPN, *Informe Anual 2019*, “Focos de sobrepoblación e incremento de plazas detectadas por establecimiento”, pp. 50.

Si bien en el Complejo los casos confirmados de COVID-19 no han alcanzado cifras alarmantes, este hecho no implicaría una gestión exitosa de la pandemia al interior del establecimiento. Por el contrario, se debe advertir que la atención médica ha sido foco de denuncia en virtud de su deficiencia. La falta de acceso a una correcta atención médica no es un problema nuevo. Desde esta PPN se ha advertido sobre su falencia, así como también ha sido plasmada en la reciente investigación publicada en el 2020 titulada “*Acceso a la salud para las personas privadas de libertad en el SPF*”<sup>8</sup>.

Lo que sí quedó plasmado es que la falta de garantía en el acceso a la salud en cárceles no resulta un problema vinculado con la sobrepoblación, aunque esta última la profundiza y complejiza. A pesar de la disminución drástica de la población penal en el Complejo, el acceso a la salud continuó siendo un derecho no garantizado para las personas detenidas.

## **1.2. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS GESTANTES Y/O CON HIJOS E HIJAS EN PRISIÓN**

Las personas gestantes y/o que conviven con sus hijos e hijas en prisión han sido uno de los grupos más sensibles ante la emergencia sanitaria por COVID-19 y sus efectos.

Al inicio del 2020, la Cámara Federal de Casación Penal elaboró una acordada<sup>9</sup> sobre la situación de encierro de mujeres gestantes y/o que conviven con sus hijos/as en establecimientos del Servicio Penitenciario Federal. En dicha acordada se recomendaba a jueces y juezas federales tener en cuenta la situación de las mujeres embarazadas y/o con hijos en contextos de encierro con el fin de analizar la procedencia de alguna medida alternativa a la prisión. Allí se refería que “(...) *El derecho a la libertad constituye la regla general que debe regir durante el proceso, y que la incorporación del catálogo de medidas alternativas al encierro que prevé el nuevo Código Procesal Penal Federal, brinda mecanismos para atender el problema de las mujeres procesadas en estado de gravidez y/o con hijos e hijas en detención preventiva*”. El documento cita también un informe de la PPN remitido a la CFCP<sup>10</sup> sobre las tres unidades penales con alojamiento exclusivo para mujeres embarazadas o con hijos/as del SPF -Ezeiza, Santa Rosa, Güemes- en donde se detallaban las dificultades de acceso a salud, higiene, alimentación, vinculación afectiva y la falta de guardias obstétricas y pediátricas, la disminución progresiva de los últimos años en la entrega de pañales y leche, las malas condiciones de traslados, las requisas vejatorias y el aislamiento en el cual transitan estos embarazos.

Ante esta situación, la Cámara Federal de Casación Penal consideró que “*la cárcel no resulta un ambiente propicio para el desarrollo satisfactorio de un embarazo o la crianza de los niños*” y sostuvo que “*resulta imperioso*” brindar una solución alternativa a la prisión para estos casos. A su vez, el Tribunal agregó que se trata de “*un tema humanitario y prioritario que involucra dos colectivos vulnerables y que, existe, además, un contexto de emergencia carcelaria que amerita efectuar estas recomendaciones*”. Finalmente, el documento resalta la necesidad de contemplar las condiciones reales en que las mujeres con hijos e hijas cumplen las medidas alternativas. En tal sentido, promueve que los jueces otorguen autorizaciones de salidas que contemplen las tareas de cuidado de las madres.

8 Documento disponible en [https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/PPN\\_La\\_atencion\\_a\\_la\\_salud\\_en\\_las\\_carceles\\_federales.pdf](https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/PPN_La_atencion_a_la_salud_en_las_carceles_federales.pdf)

9 Documento disponible en <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2547-la-justicia-recomendo-disponer-medidas-alternativas-a-la-prision-a-mujeres-embarazadas-y-o-privadas-de-su-libertad-con-sus-hijos>

10 Informe disponible en <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2547-la-justicia-recomendo-disponer-medidas-alternativas-a-la-prision-a-mujeres-embarazadas-y-o-privadas-de-su-libertad-con-sus-hijos>

Vale resaltar que, con la declaración de emergencia sanitaria y ASPO a nivel nacional, la población de personas gestantes y/o que conviven con sus hijos e hijas en cárceles federales disminuyó considerablemente, alcanzando a fines del 2020 un total de 4 mujeres conviviendo con sus hijos/as y una mujer embarazada.

La pandemia reflejó una vez más la irracionalidad de nuestros sistemas penales y penitenciarios que continúan encarcelando a personas gestantes y/o con hijos e hijas a cargo. Aún bajo una situación de emergencia sanitaria nacional y mundial como la vivida durante el 2020, la totalidad de las personas gestantes encarceladas no lograron acceder al derecho a medidas alternativas a la privación de libertad, más aún, en aquellas sin una condena firme.

En esta línea, vale mencionar los hechos ocurridos en el mes de julio del 2020 a una mujer detenida en el Establecimiento Penitenciario N° 3 de Mujeres de Bower, Córdoba, quien sufrió la pérdida de su embarazo de 35 semanas y media de gestación. En virtud de estos hechos, desde el Equipo de Género y Diversidad Sexual y la Delegación Córdoba de la PPN se realizó una denuncia penal por violencia obstétrica, así como también, se acompañó una nueva presentación judicial solicitando la morigeración de la detención mediante prisión domiciliaria –con anterioridad la defensa había realizado tres presentaciones, todas ellas denegadas-.

La mujer tenía antecedentes de anemia crónica, razón por la cual recibía un tratamiento dietario, hierro y ácido fólico. A pesar de encontrarse dentro del grupo de riesgo descrito por la autoridad sanitaria, permanecía detenida en calidad de procesada. De lo ocurrido se desprende que comenzó con dolorosas contracciones uterinas, solicitó atención médica en la Unidad y allí pidió ser derivada a un hospital extramuros; sin embargo, el pedido no fue atendido por el personal médico del establecimiento, quien resolvió aguardar hasta el día siguiente. Horas más tarde, debió ser internada por una grave hemorragia en la Maternidad Provincial con un diagnóstico de desprendimiento prematuro de placenta y fue sometida a una cesárea de urgencia. Luego de la intervención permaneció internada en la Unidad de Terapia Intensiva del hospital con pronóstico reservado. A los pocos días fue dada de alta y reintegrada al penal donde estuvo aislada en el Servicio Médico del EPN°3 en el marco del protocolo preventivo por COVID-19, sin contacto con sus compañeras y sin poder recibir la visita de sus familiares luego de los hechos traumáticos vividos.

Vale recordar lo señalado en el marco de la investigación “*Parí como una condenada*”<sup>11</sup>, en la cual se identificaban las diferentes formas específicas de maltrato ejercidas por la institución penitenciaria y de salud, vinculadas de forma directa con la condición de mujer privada de su libertad y donde se ratifica la necesidad de replantear la política criminal y penitenciaria actual respecto de las mujeres detenidas en estas condiciones.

En función de estos antecedentes de trabajo, y en conjunto con la Comisión sobre Temáticas de Género y el Programa contra la Violencia Institucional de la Defensoría General de la Nación, se realizó la publicación de una *Guía de Buenas Prácticas para la atención de mujeres embarazadas y otras personas gestantes que se encuentran privadas de la libertad en la órbita del Servicio Penitenciario Federal*<sup>12</sup>. La misma fue dirigida a los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Sa-

---

11 Documento disponible en <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/pari-como-una-condenada.pdf>

12 Documento disponible en <https://ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2822-guia-sobre-buenas-practicas-para-personas-detenidoas-gestantes>

lud, Seguridad y Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación y a la Interventora del Servicio Penitenciario Nacional (SPF). El documento propone un conjunto de buenas prácticas dirigidas a la atención de mujeres embarazadas y otras personas gestantes detenidas en la órbita federal, con el objetivo de mejorar su acceso a la salud y garantizar la atención digna y oportuna durante el embarazo, el parto y el posparto.

### **1.3. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS ABORDADAS DESDE EL EQUIPO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA Y EL ASPO**

#### *Trabajo*

Durante el 2020 se efectuaron una serie de reclamos vinculados al acceso al trabajo y al mantenimiento del cobro salarial por parte de las personas detenidas en cárceles de mujeres. Desde el comienzo del ASPO se sucedieron demandas individuales y colectivas referidas al cobro de las horas de trabajo y a la falta de medidas de prevención frente al COVID-19 en los talleres productivos. A pesar de plantearse en la mayoría de los establecimientos penitenciarios de mujeres, estos reclamos se sostuvieron fundamentalmente en el CPFIV de Ezeiza.

En particular, las mujeres detenidas denunciaron la falta de cobro de las horas por parte de la población perteneciente al grupo de riesgo. Según planteaban, éstas debían concurrir a los talleres de trabajo; caso contrario, se le descontaban las horas no trabajadas. Así, muchas de ellas resolvieron concurrir a trabajar a pesar de resultar un hecho riesgoso para su salud.

Las mujeres detenidas manifestaban las contradicciones en las políticas de las unidades: mientras que desde el centro médico informaban que no debían salir del pabellón ni exponerse -más aún, aquellas que se encontraban dentro del grupo de riesgo frente a la pandemia-, desde la división de trabajo les comunicaban que quienes no concurrieran a los talleres no tendrían liquidadas las horas de trabajo.

En el marco de una huelga de hambre realizada en el mes de abril por mujeres detenidas en el CPFIV, presentaron un petitorio a las autoridades del Complejo donde, entre otras cuestiones, sostenían: “- *Solicitamos que se respete dentro de la Unidad la cuarentena de aislamiento sanitario, (...) solicitamos ser eximidas de nuestra obligación laboral, sin que ello vea perjudicado nuestra conducta y concepto ni el percibimiento de nuestro peculio, pudiendo así contar con las mismas condiciones del medio libre tal cual lo establece la Ley 24660, ya que nosotras también somos jefas de familia y lo necesitamos para la manutención de nuestros seres queridos*”.

Hacia fines de agosto se tomó conocimiento de una nueva medida de fuerza colectiva llevada adelante por mujeres detenidas en el CPFIV. Entre varias cuestiones, se reiteraban los reclamos vinculados a las condiciones laborales. En el escrito presentado a las autoridades del Ministerio de Justicia y DDHH denunciaban la reducción en las horas trabajadas y el correspondiente cobro de las mismas. Y solicitaban finalmente la conformación de una mesa de diálogo a fin de poder “*ser escuchadas por la Interventora, para que baje nuevas políticas y lineamientos que nos posibiliten en consecuencia, lograr articular mejoras y políticas de pacificación con las autoridades ante las cuales nos encontramos a su cargo*”.

En líneas generales, los efectos del ASPO dieron cuenta de un estado generalizado de profundización de la precariedad al interior de las prisiones. Esto puede desprenderse de la conjunción de

algunos factores como: la reducción salarial por la disminución de las horas trabajadas, la insuficiente entrega de elementos básicos por parte del SPF, que se complejizó con la falta de abastecimiento y asistencia familiar. En este marco, la asistencia recibida por organizaciones de la sociedad civil fue fundamental para el sostenimiento de las personas detenidas. Fueron muchas las organizaciones que acercaron alimentos, elementos de higiene y limpieza y vestimenta que colaboraron con el sostenimiento de las mujeres detenidas durante la pandemia.

*El derecho a la salud en el marco de la pandemia de covid-19.*

*Muertes bajo custodia en unidades de mujeres*

Desde la declaración de la emergencia sanitaria en marzo del 2020 se sucedieron 3 fallecimientos de mujeres detenidas en unidades penales del SPF, dos de ellos vinculados a problemas de salud que no fueron atendidos adecuadamente, y una muerte por ahorcamiento. A estos hechos lamentables se debe agregar un caso ocurrido bajo una medida de arresto domiciliario, al cual se ha realizado seguimiento desde la PPN, se han efectuado múltiples intervenciones y registrado los numerosos reclamos de los familiares. Tal como se resalta en el capítulo específico de “*Fallecimientos bajo custodia estatal*”, durante 2020 se ha registrado la mayor cantidad de muertes por enfermedad desde que se inició la aplicación del procedimiento.

Dos de los casos relevados acontecieron en el CPFIV de Ezeiza, ambos por motivos de salud. Sumado a esto, el caso ocurrido bajo arresto domiciliario corresponde a una mujer que egresó días antes de ese mismo establecimiento. En este último caso, desde la defensa y la PPN, junto con la familia y compañeras detenidas, se realizaron múltiples intervenciones solicitando atención médica. La deficiente y casi nula atención médica brindada en el Complejo desembocó en un vertiginoso deterioro de su salud que, junto a la reprochable demora en el diagnóstico de cáncer, provocó su muerte a los pocos días de otorgado el arresto domiciliario.

Según se desprende de la Base de Datos de Fallecimientos en Prisión, entre el 2009 y el 2020 se sucedieron 13 fallecimientos en este Complejo; sin embargo, entre el 2013 y el 2019 sólo se registró un caso. En este sentido, es llamativo advertir la presencia de tres casos en el transcurso del año 2020, y su innegable vínculo con las consecuencias intramuros de la pandemia.

Por otro lado, también resulta necesario enmarcar el lamentable caso de ahorcamiento, ocurrido en el CPFIII de Güemes, Salta, en el contexto abierto por la pandemia y el ASPO, teniendo presente el impacto del aislamiento más pronunciado que debieron atravesar las personas privadas de libertad durante el 2020. A la falta de apoyos familiares y sociales, se suman las deficiencias de los servicios de salud y salud mental intramuros, lo que resulta en un escenario complejo para las personas detenidas.

En líneas generales podemos observar que todos los casos señalados dan cuenta de personas detenidas por delitos menores, no violentos, que permanecían privadas de libertad en calidad de procesadas, o por delitos excarcelables menores a 3 años. Asimismo, un dato no menor es que 3 de los casos corresponden a personas encuadradas dentro de los grupos de riesgo frente al COVID-19. En la mayoría de los casos, las muertes respondieron a temas de salud delicados que no recibieron la atención adecuada dentro de los penales. Ya en el Informe Anual 2018 esta PPN ha señalado que “(...) *El vínculo entre muertes por enfermedad y déficits en la asistencia médica en el encierro, (...) resulta profundo, complejo y evidente. A partir de las investigaciones de muertes mediante el Procedimiento para la Investigación y Documentación de Fallecimientos en Prisión y de*

*los testimonios de los propios pacientes, es posible enumerar una serie de prácticas y actitudes que dimensionan la inadecuada asistencia médica bajo custodia penitenciaria y explican la recurrente producción de muertes por enfermedad*<sup>13</sup>. En esta línea, entre las prácticas penitenciarias que han sido identificadas por la PPN como productoras de muertes bajo custodia, por acción u omisión, es posible advertir con preocupación la falta de asistencia a la salud física y mental. Así, la llegada de la pandemia se asienta sobre sistemas sanitarios precarios y endebles que lejos están de responder a las necesidades de salud, menos aún en un contexto de emergencia sanitaria.

Desde la declaración de la emergencia sanitaria han sido reiteradas las demandas por la falta de acceso a una correcta atención médica. Muchos de los reclamos hicieron mención a las demoras en la atención, al suministro de ibuprofeno o paracetamol, cualquiera sea la dolencia por la que estén atravesando. En algunos casos, se hacía mención a la sistemática aplicación de medicación por vía inyectable con el sólo objetivo de tratar la vía sintomática y no la problemática de base. Esto resulta grave en un contexto de pandemia de COVID-19 en virtud de la medicalización compulsiva con analgésicos que pudiesen ocultar los verdaderos síntomas.

En el marco de la investigación “*La atención a la salud en las cárceles federales*”, surge que luego del examen de ingreso, la atención médica en las cárceles federales es a demanda, y que hay muy pocas o nulas instancias de medicina preventiva. Tanto las encuestas a las personas detenidas como las entrevistas al personal sanitario indican que no hay controles periódicos planificados desde el área de salud, y muy raramente sucede que los médicos tengan una actitud proactiva frente a las personas detenidas, ni siquiera respecto de quienes tienen patologías o problemas específicos de salud. Son las personas detenidas quienes deben solicitar atención médica, a veces con cierta insistencia, para lograr ser atendidas. De este modo, si aparece una patología posterior al ingreso, la posibilidad de que sea identificada por el personal de salud depende de que la persona pida atención médica.

En el mismo informe se menciona que, del total de personas que señalaron tener al menos una enfermedad crónica, un 31% refirió que fue adquirida durante el encierro, y este porcentaje fue más alto en las mujeres (41%) que en los varones (24%). En relación con las enfermedades crónicas preexistentes al ingreso a la prisión, el 54% de las personas afirmó que recibía tratamiento. Las mujeres refirieron que se interrumpió el tratamiento en el 82% de sus enfermedades crónicas. El 58% de las personas que respondieron tener enfermedades crónicas preexistentes, señaló que se vieron agravadas en prisión. Una vez más, se registra una diferencia importante en las opiniones de las mujeres (76%) frente a las de los varones (49%).

También se les preguntó si al momento de la entrevista, recibían tratamiento para sus dolencias. Los datos dan cuenta de que sólo la mitad de estas enfermedades eran tratadas. En el caso de las mujeres, solo el 33% de sus dolencias crónicas recibían tratamiento. Esta diferencia podría ayudar a explicar las evaluaciones del sistema de salud más críticas de las mujeres respecto de los varones detenidos.

Para completar este escenario, las prácticas judiciales que reproducen el uso exacerbado de la prisión preventiva, sumado a la falta de acceso a medidas alternativas a la prisión, más aún en casos de delitos menores de baja peligrosidad, profundiza la situación de vulnerabilidad de las mujeres y personas trans encarceladas.

<sup>13</sup> Procuración Penitenciaria de la Nación. *Informe Anual 2018. La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de Argentina*. Buenos Aires, PPN, 2019, p. 241.

#### 1.4. PERSONAS LGBT+ EN SITUACIÓN DE ENCIERRO

Durante el año 2020 se pudo observar un agravamiento de las condiciones materiales de vida de las personas LGBT+ privadas de su libertad. Las situaciones de violencia estructural y desigualdad se vieron agudizadas y potenciadas en el contexto de pandemia, lo cual trajo aparejado daño adicional y un recrudescimiento significativo de la calidad de vida en prisión.

En este escenario, gran parte de las estrategias institucionales durante este período tendieron a fortalecer el acceso a la justicia para las personas LGBT+, monitorear las condiciones de detención y reforzar los nexos con las agencias estatales y organizaciones sociales a los fines de lograr respuestas colectivas en la protección, defensa y garantía de los derechos humanos de las personas LGBT+.

#### ***Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las personas LGBT+ en contexto de encierro, desde una mirada regional***

El encarcelamiento de las personas LGBT+ es un fenómeno poco visibilizado en la agenda de derechos humanos y en las agencias estatales, es por ello que desde la PPN apostamos a seguir fortaleciendo los diagnósticos existentes a los fines de contar con información confiable sobre los efectos de la criminalización y el encarcelamiento en las personas pertenecientes al colectivo LGBT+.

Por tal motivo, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil de distintos países se elaboró una línea de trabajo colaborativa cuyo resultado fue la publicación de dos informes de diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBT+ en la región de las Américas.

En el mes de abril del 2020 se publicó el informe *“Mujeres Trans privadas de su libertad: la invisibilidad tras los muros”*, trabajo encabezado por Wola, PPN, Corpora en Libertad y otras organizaciones trans aliadas de la región. El documento presenta un panorama regional de las principales problemáticas que enfrentan las mujeres trans en el marco de la detención, información sobre la legislación y un análisis sobre las condiciones de vida previa a la detención. Asimismo, muestra que las mujeres trans están sobrerrepresentadas en las prisiones comparadas con otros grupos, y se encuentran más expuestas a sufrir abusos y violencias<sup>14</sup>.

Por otro lado, a finales de mayo se presentó un informe en conjunto con la Red Corpora en Libertad, en el cual se expone la situación de las personas LGBT+ privadas de su libertad, analizando los efectos nocivos de la pandemia COVID-19 durante los primeros meses de la emergencia sanitaria. El documento describe la situación de las personas LGBT+ en contextos de encierro desde una mirada regional, situando la realidad de nueve países de la región, incluyendo a Argentina. A la vez, repone las recomendaciones efectuadas desde los organismos internacionales de DD.HH, poniéndolas en diálogo con las medidas implementadas desde los Estados con relación a las políticas efectuadas hacia las personas LGBT+ privadas de su libertad<sup>15</sup>.

---

14 Wola, PPN, Corpora en Libertad y otros: *Mujeres Trans privadas de su libertad: la invisibilidad tras los muros*. 2020. Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2572-lanzamiento-del-informe-de-mujeres-trans-privadas-de-su-libertad-la-invisibilidad-tras-los-muros>

15 Corpora en Libertad: *Ante la pandemia del COVID 19 y los efectos en las personas LGBTQI+ privadas de su libertad*. 2020. Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2690-informe-de-corpora-en-libertad-ante-la-pandemia-del-covid-19-y-sus-efectos-en-las-personas-lgtbqi-privadas-de-su-libertad>

Los informes permiten esbozar que más allá de las realidades geopolíticas, sociales y culturales, y las características situadas de los distintos servicios penitenciarios de los países de la región, las personas LGBT+ sufren de manera diferencial el encierro, prevaleciendo una cultura del castigo que persigue de forma sistemática a las identidades de género y orientaciones sexuales disidentes. Los insumos también problematizan las categorías de cissexismo y heteronormatividad, para pensar en los efectos del encarcelamiento en las personas LGBT+ y la multiplicidad de violencias y vulneraciones de derechos que se desprenden de este tipo de organización.

### ***Las condiciones de vida de las personas LGBT+ en el marco de la pandemia***

Durante el año 2020 se realizaron monitoreos semanales de las condiciones materiales, régimen de vida y afectación de derechos a través de llamados telefónicos a los pabellones y video llamadas con personas LGBT+ privadas de su libertad. Entre los principales ejes de los monitoreos se relevaron las medidas sanitarias, cuidados y circulación del virus COVID 19 y el impacto de la pandemia en las condiciones de vida de las personas LGBT+ privadas de su libertad.

Los monitoreos se llevaron a cabo en aquellos espacios y establecimientos penitenciarios que alojan a personas identificadas como parte de la comunidad LGBT+ en el ámbito del SPF, es decir en el Complejo Penitenciario Federal (CPF) I y IV de Ezeiza, con particularidad en personas travesti trans y varones gays.

#### *Medidas sanitarias ante el COVID-19 y casos registrados en la población LGBT+*

En función de los datos sistematizados por esta PPN, uno de los establecimientos donde se registraron mayores casos de COVID 19 fue el CPF I de Ezeiza, identificando un total de 143 contagios desde marzo del 2020 a febrero del 2021. Por su parte, el CPF IV fue uno de los complejos de menor registro de casos positivos, pudiendo detectar un total de 4 casos desde el inicio de la pandemia hasta febrero 2021<sup>16</sup>. En el caso particular de los varones gays alojados en la Unidad Residencial V del CPF I, se registraron 6 casos positivos entre agosto y septiembre del 2020. Por su parte, ninguna persona identificada como travesti trans fue afectada por el virus en el ámbito del SPF.

En cuanto al acceso a la información sobre el virus, medidas sanitarias y cuidados, la información propiciada por el SPF ha sido marginal. La mayoría de las personas privadas de su libertad LGBT+ indicó haberse informado a través de los medios de comunicación y por medio del contacto con familiares y allegados. Si bien en los pabellones de alojamiento existió la presencia de carteles informativos, no se generaron espacios de diálogo para evacuar inquietudes y consultas.

Al consultar por las políticas de cuidado, la entrega de tapabocas también resultó insuficiente. En ambos complejos se suministraron tapabocas de uso descartable cada 20 o 30 días. En cuanto al uso de tapabocas por parte de los agentes penitenciarios según la percepción de las PPL, indicaron que al comienzo de la pandemia el uso del tapabocas era generalizado y luego fue mermando. A la vez, pudo observarse la falta de medidas preventivas de control sanitario como controles diarios de temperatura, entrega de alcohol en gel, entre otros.

Por otra parte, la entrega de elementos de higiene personal y limpieza para el pabellón también ha resultado insuficientes. Tanto el grupo de varones gays como las personas travesti trans, han

<sup>16</sup> PPN Reporte Estadístico Nro. 10. 2021 Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/estadisticas/boletines-estadisticos/2970-reporte-estadistico-ppn-n-10>

indicado que los productos entregados para la fajina del pabellón no alcanzaban a cubrir la limpieza mensual. Ante ello, se desplegaron distintas estrategias colectivas de organización para dar a conocer sus necesidades a familiares y a la sociedad civil, obteniendo la recepción de donaciones de mercancía de limpieza y alimentos.

#### *Acceso a la salud integral*

Las problemáticas estructurales y deficitarias de los servicios de salud en las cárceles se vieron agravadas en el marco de la pandemia. Según se pudo observar, la salud integral de las personas LGBT+ se vio afectada por la reducción del personal médico en los centros de salud penitenciarios, la falta de controles en Hospitales Extramuros y el recrudecimiento de las condiciones de vida en general. Según la percepción de las personas LGBT+, el acceso y la calidad en la atención se vio significativamente agravada. En términos generales indicaron que la atención médica fue más deficitaria que años anteriores dado que aumentó la demora en el acceso al centro de salud por falta de profesionales médicos, así como también por la falta de controles en especialidades como odontología, neurología, traumatología, entre otros.

Como ya ha sido señalado por este organismo, el encarcelamiento potencia las violencias, desigualdades y vulnerabilidades previas a la detención, produciendo un deterioro en la salud psicofísica de las personas. Asimismo, estudios recientes han demostrado que gran parte de las personas LGBT+ en situación de encierro padecen de antecedentes de salud previos a la detención que se ven agudizados ante la falta de un buen servicio de atención a la salud<sup>17</sup>. Ello en un contexto de emergencia sanitaria y penitenciaria provocó que las personas LGBT+ se encuentren una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad frente al COVID, ocasionando situaciones de mucha preocupación, ansiedad y angustia.

#### *Acceso a comunicaciones con familiares, defensorías, juzgados, otros*

El contacto con el exterior fue una de las principales problemáticas que tuvieron que enfrentar las personas privadas de su libertad. En el caso de las personas LGBT+, la restricción de las visitas de organismos oficiales, organizaciones sociales y familiares ha provocado que se encuentren en una situación de mayor desprotección y vulnerabilidad.

El SPF promovió el sistema de comunicaciones vía video llamadas, así como también suministró tarjetas telefónicas para facilitar y realizar llamados. Sin embargo, a partir de los monitoreos de este organismo, se pudo observar que en términos generales las personas travesti trans y los varones gays no utilizaron el sistema de video llamadas alegando que el servicio de internet de los complejos era deficiente y también existían barreras tecnológicas presentes en sus allegados, lo cual dificultaba esa vía de contacto. Indicaron que preferían utilizar el teléfono, aunque no siempre tenían tarjeta dado que la entrega por parte del SPF no fue sostenida. Durante los tres primeros meses, esta PPN pudo constatar la entrega de tarjetas en ambos colectivos, aunque no fue una política continuada durante todo el año.

En su mayoría las personas travesti trans y gays no recibieron encomiendas y/o acompañamiento material por parte de su familia y allegados, producto de que varias personas de estos colectivos

---

<sup>17</sup> Wola, PPN, Corpora en Libertad y otros: Mujeres Trans privadas de su libertad: la invisibilidad tras los muros. 2020. Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/2572-lanzamiento-del-informe-de-mujeres-trans-privadas-de-su-libertad-la-invisibilidad-tras-los-muros>

proviene de contextos de vulnerabilidad socioeconómica y desvinculadas de su núcleo familiar. Asimismo, gran parte del colectivo LGBT+ son migrantes y de nacionalidad extranjera lo cual genera situaciones de mayor dificultad para enfrentar el encierro, más aún en el contexto de pandemia.

Por último, el contacto con el poder judicial ha sido muy limitado. A pesar de los esfuerzos institucionales, la falta de presencia en la cárcel y los obstáculos para establecer comunicaciones telefónicas, causó dificultades para el acceso a la justicia.

#### *Acceso al trabajo, actividades educativas y recreativas*

La pandemia provocó cambios y transformaciones en el régimen de vida de las personas privadas de libertad. En este sentido, a los fines de controlar la circulación del virus en los establecimientos penitenciarios, se tomaron medidas de restricción de actividades tales como educación, talleres de formación y recreación. Asimismo, a lo largo de los meses se fueron reestructurando las medidas y metodologías de organización del régimen laboral.

En el CPF IV de Ezeiza, la mayoría de las personas travesti trans sostuvo su afectación a tareas laborales, percibiendo el peculio con normalidad. Por el contrario, la situación de los varones gays en el CPFI fue más dramática dada la problemática estructural de falta de cupos laborales.

En ambos complejos se suspendieron las actividades educativas, y en consecuencia se desarrolló una metodología de entrega de tareas para realizar en el pabellón. Asimismo, se suspendieron todas las actividades de formación y recreativas. En el caso de las personas travesti trans no accedieron a actividades recreativas fuera del pabellón. Por su parte, los varones gays solamente accedieron al campo de deportes una vez al día.

En ningún establecimiento se realizaron actividades extras para suplantar las actividades recreativas, sociales y culturales en el nuevo contexto. En consecuencia, implicó un régimen de aislamiento generalizado, que estuvo atravesado por mucho malestar y angustia, dadas la falta de motivaciones y actividades que tiendan a reducir el impacto del encierro.

#### *Formas de resistencia*

La situación de crisis, malestar y preocupación desató la necesidad de profundizar en las acciones de organización colectiva por parte de las personas LGBT+ privadas de su libertad. Para enfrentar esta dramática situación, las personas travesti trans y los varones gays, realizaron acciones de visibilización llevando a cabo un contacto estrecho con el medio exterior. Ante ello, por medio de familiares y amigos, crearon redes sociales y convocatorias, poniendo en conocimiento a la sociedad civil sobre su realidad y necesidades. Asimismo, realizaron distintas notas periodísticas dando testimonio sobre la vida en prisión en contexto de pandemia.

Por otro lado, al interior de los centros penitenciarios, se fortaleció la organización colectiva en los pabellones, encontrando en la realización de medidas de fuerza como huelgas de hambre y peticiones colectivas, herramientas de protesta y ejercicio de sus derechos.

#### **Procesos de excarcelación y medidas alternativas a la prisión**

Ante la emergencia sanitaria mundial, los organismos internacionales de DD.HH han emitido recomendaciones hacia los Estados promoviendo medidas de atención y contención del virus en el marco de la protección de los derechos humanos de todas las personas, estableciendo también

directrices hacia las personas privadas de su libertad, en las cuales se observó un consenso en considerar a las personas LGBT+ como un grupo al cual se debe prestar especial atención<sup>18</sup>.

Entendiendo que el contexto de pandemia puede afectar de manera desproporcionada a determinados grupos, como las personas LGBT+, las directrices y recomendaciones estuvieron dirigidas a adoptar medidas positivas de protección, aplicando perspectivas interseccionales y con enfoque de género. Pese a ello, desde la Procuración se observaron limitaciones y dificultades para el cumplimiento de tales medidas, ante la existencia de graves problemas estructurales de los servicios penitenciarios, judiciales y sociales para gestionar el abordaje de la población LGBT+ en contextos de encierro.

La pandemia recrudeció las condiciones de vida de las personas LGBT+ en el medio libre, así como también en situación de privación de la libertad. La emergencia habitacional, la falta de trabajo, las barreras para acceder a la salud integral, entre otras problemáticas, agravó y potenció la exclusión social de esta población incrementando la vulneración de sus derechos. En este contexto de precarización de la vida, las personas privadas de su libertad sufrieron un plus punitivo, al encontrarse previo a la pandemia en una situación de desigualdad estructural. Esta situación, a la vez, impactó al momento de acceder a medidas alternativas a la prisión como excarcelaciones, arrestos domiciliarios y libertades anticipadas.

Esta Procuración, ha podido identificar un descenso en la población de personas travesti trans, desconociendo la situación de los procesos de excarcelación de otros grupos como lesbianas, bisexuales, gays, personas no binarias, entre otros. Esta cifra oculta, obstaculiza el abordaje del fenómeno de forma real, en clave del impacto de las medidas de descarceramiento. Por otro lado, también se han encontrado dificultades para registrar los ingresos de la población LGBT+ en comisarías y/o alcaldías, impidiendo lecturas sobre el flujo de la población criminalizada y encarcelada durante la pandemia.

Como se mencionó anteriormente, la información relevada por este organismo da cuenta de una disminución del 49% de la población identificada ante el SPF como personas travestis, mujeres y varones trans en el período marzo 2020- febrero 2021. Se destaca que al comienzo de la pandemia, al día 20 de marzo del 2020 había un total de 35 personas travesti trans, mientras que para mediados de febrero del año siguiente existían un total de 18 personas alojadas en cárceles federales<sup>19</sup>.

Este descenso de la población encarcelada fueron egresos mayormente motivados por concesiones de arrestos domiciliarios vinculados a cuestiones de salud y por ser población de riesgo frente al COVID. En este sentido, se destaca que los pedidos han sido acompañados desde la PPN a través de la presentación de amicus curiae en línea con el trabajo efectuado con la Defensoría General de la Nación. Cabe señalar que varias resoluciones judiciales han contemplado como factor de vulnerabilidad la desigualdad y violencia estructural de las personas LGBT+, y la complejidad del desen-

18 CIDH, Resolución N° 066/20. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp>. Corte IDH. "COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales", 9 de abril de 2020. Disponible [http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion\\_1\\_20\\_ESP.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf).

19 PPN Reporte Estadístico Nro. 10. 2021 Disponible en <https://www.ppn.gov.ar/index.php/estadisticas/boletines-estadisticos/2970-reporte-estadistico-ppn-n-10>

volvimiento de algunas patologías en el encierro producto de las limitaciones de los servicios penitenciarios para garantizar el acceso a la salud integral y las necesidades particulares del colectivo.

Por otro lado, debe advertirse que la implementación de estas medidas alternativas y libertades anticipadas, dejó en descubierto la falta de políticas de acompañamiento para las personas que recuperan la libertad y/o se encuentran en arresto domiciliario. Desde la PPN se realizó un seguimiento y acompañamiento a personas travesti trans privadas de libertad bajo el régimen de arresto domiciliario y en libertad, identificando varios problemas y dificultades para acceder a derechos económicos, sociales y culturales. En líneas generales, se encontraron problemas para sostener el arresto domiciliario desde lo material hasta en las aristas más sensibles de acompañamiento y apoyo en la salud mental y emocional. En lo que respecta al acceso a la salud, se discontinuaron los tratamientos que venían realizando en los penales, como por ejemplo los procesos de hormonización, así como también en tratamientos HIV y otros. Por otro lado, se recibieron varias consultas vinculadas a la documentación y trámites migratorios. Dado que las oficinas judiciales y estatales no estaban abiertas al público, la barrera tecnológica y la falta de contacto sostenido, significó una situación de mayor indefensión y vulnerabilidad.

Desde la PPN se realizó un trabajo coordinado con Ministerios y programas que atienden las necesidades de las personas LGBT+ y organizaciones sociales LGBT+ a los efectos de acompañar los procesos de liberación. Sin embargo, más allá de lograr el acompañamiento en casos particulares, no se logró contener la totalidad de las necesidades del colectivo desde un enfoque más estructural.

De esta manera, uno de los retos y desafíos a trabajar será diseñar una política pública que pueda dotar los recursos estatales existentes de una perspectiva de trabajo transversal que incorpore la problemática del encierro en los colectivos de la diversidad sexual, que garantice la posibilidad de pensar en vidas más vivibles, y que logre acompañar la multiplicidad de necesidades que enfrentan las personas LGBT+ al salir de prisión.

### **1.5 POLÍTICAS DE DROGAS Y GÉNERO**

En las últimas décadas el número de mujeres y niñas en prisión a nivel mundial ha crecido de manera alarmante, y actualmente se encuentra en registros históricos. De 2000 a 2020, la población carcelaria de mujeres aumentó en un 59%<sup>20</sup>, a una tasa más rápida que la población masculina, que se estima ha aumentado en un 20% entre 2000 y 2017<sup>21</sup>. Durante este período, el crecimiento se ha concentrado en los países de las Américas y en Asia. Y el encarcelamiento desmedido se encuentra correlacionado con las sentencias por delitos de drogas<sup>22</sup>.

En algunos países de la región, más de 60% de la población femenina carcelaria está detenida por delitos no violentos de drogas. Al analizar la población de mujeres encarceladas por estos delitos, vemos que se trata en general de mujeres en situaciones de alta vulnerabilidad social, jefas únicas de hogares con niños y ancianos a cargo. Debe destacarse el hecho de que la mayoría de las

20 Lenihan, T. (10 de diciembre de 2020), "Abordar el aumento de 105.000 mujeres en la población carcelaria mundial, diez años después de la adopción de las Reglas de Bangkok", Penal Reform International <https://www.penalreform.org/blog/addressing-the-105000-increase-in-the-global-female>

21 Walmsley, R. (2017), *Encarcelamiento mundial de mujeres* (Lon don: World Prison Brief), p.2, [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_prison\\_4th\\_edn\\_v4\\_web.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_prison_4th_edn_v4_web.pdf)

22 Ver <https://www.wola.org/es/analisis/decada-socavando-las-reglas-bangkok-politica-droga/>

mujeres que se encuentran privadas de su libertad por estos delitos han vivido experiencias de discriminación y/o violencia antes de su encarcelamiento. Asimismo, la mayoría de ellas ha incurrido en delitos asociados al microtráfico de drogas, sin tener antecedentes criminales previos<sup>23</sup>.

El encarcelamiento de estas mujeres trae serios daños sociales para ellas y para su entorno que son difíciles de revertir. Según los estudios disponibles<sup>24</sup>, la mayoría de las mujeres involucradas en el negocio de las drogas en la región lo están en el más bajo nivel de la cadena del crimen organizado –sea como pequeñas vendedoras, “correos humanos” de drogas o transportadoras de drogas para ingresar en la prisión o entre países. Ellas son fácilmente reemplazadas; o sea, su detención no tiene ningún impacto en la disminución del tráfico de drogas – o en la inseguridad ciudadana, violencia, o corrupción que el negocio ilegal genera, son actores menores del tráfico y fungibles.

En los últimos años la Procuración continuó señalando que el modelo de políticas de drogas vigente en la región afecta y vulnera los derechos humanos de la población en general, y de las mujeres y el colectivo LGBT en particular. Resultan cada vez más evidentes las consecuencias del enfoque punitivo y represivo en materia de drogas. El encarcelamiento exagera la situación de vulnerabilidad que estas mujeres enfrentan y causa estragos entre sus familias y comunidades. En este sentido la ley 23737 ha sido absolutamente ineficaz para combatir el narcotráfico y, por el contrario, ha servido para encarcelar un enorme porcentaje de población vulnerada, especialmente mujeres y mujeres trans.

### **Síntoma del punitivismo: aumento del encarcelamiento**

En Argentina, los datos recientes publicados por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC)<sup>25</sup>, señalan que el 67% de los casos de infracción a la ley de drogas registrados en el país durante el 2019, fueron por tenencia simple para uso personal (54%), tenencia simple de estupefacientes (12%) y tenencia o entrega atenuada de estupefacientes (1,3%). En simultáneo, los delitos contra el narcotráfico a gran escala - Contrabando y Organización y financiación de estupefacientes- no alcanzaron el 1% de las denuncias. La evolución de la persecución penal sobre estos delitos en los últimos dos años fue de +147% para tenencia simple atenuada (uso personal); +48% por tenencia simple y +396% para tenencia o entrega atenuada. En tanto que fue de +46% para comercialización y entrega; -60% por contrabando y +110% por organización y financiación. Estos datos reflejan el vertiginoso incremento que hubo en el año 2019 en la persecución contra personas con cantidades ínfimas de marihuana (tenencia simple), dado que, según los registros existentes, el año 2019 mostró una caída absoluta en la cantidad de drogas ilegalizadas incautadas<sup>26</sup>.

23 Ver [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi\\_name\\_recurso\\_823.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi_name_recurso_823.pdf)

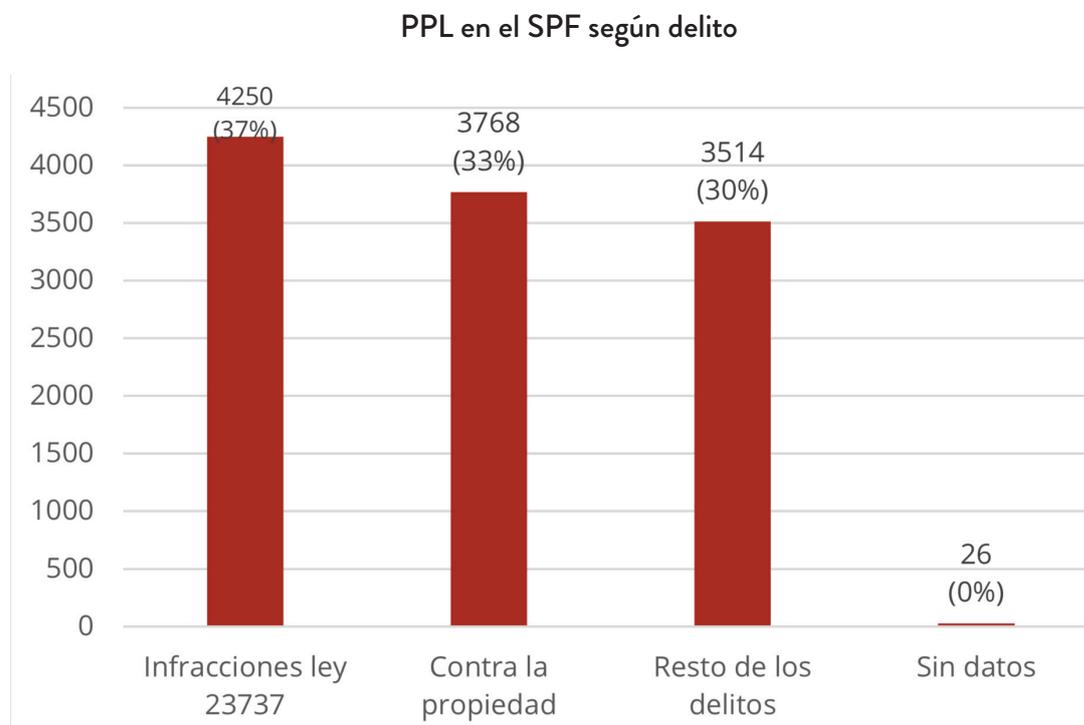
24 Ver <https://papers.uab.cat/article/view/v102-n2-almeda-di-nella>

25 Ver <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20Nacional%20Estadisticas%20Criminales%202019.pdf>

26 Ver <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/09/02/el-crimen-en-la-argentina-durante-2019-mas-robos-masdelitos-sexuales-y-pico-historico-en-causas-por-tenencia-de-drogas/>

## ¿Quiénes son las personas privadas de libertad por la ley de drogas en el servicio penitenciario federal?<sup>27</sup>

Del total de la población privada de libertad en el SPF, en el mes de agosto del año 2020 el 37% se encontraba detenida por delitos vinculados a la ley 23737.



*Fuente: Elaboración propia en base a Datasets Internos del SPF - 2020 publicados en el Portal de Datos de Justicia Argentina*

Del total de las personas privadas de su libertad, el 48% de la población se encuentra condenada mientras que el 52% lo está en calidad de procesada. A su vez, el 6% de la población está constituida por mujeres cis (incluyendo a 23 mujeres trans) y el 94% restante son varones.

Si nos detenemos exclusivamente en el universo de personas detenidas por delitos de drogas, encontramos que el porcentaje de personas procesadas asciende respecto de la población en general (61%). Además, el porcentaje de personas extranjeras también se ve incrementado.

Respecto de las mujeres y personas trans y travestis privadas de libertad por delitos de drogas, también encontramos que el porcentaje de procesadas (58%) es mayor al de la población general, así como también el porcentaje de mujeres extranjeras (35%).

### Antecedentes institucionales y líneas de acción

El fenómeno de la prisionización de mujeres por delitos de drogas debe ser uno de los ejes protagonistas al momento de analizar la política criminal y sus derivados: la sobrepoblación carcela-

<sup>27</sup> Fuentes: Data sets "Internos del SPF- Condenados 2020", "Internos del SPF- Procesados 2020" e "Internos del SPF Inimputables 2020" publicados en el Portal de Datos de Justicia Argentina del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación. Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/internos-del-servicio-penitenciario-federal-spf>

ria, las dinámicas de violencia intracarcelaria, la desigualdad, la ausencia de planificación de políticas públicas con perspectiva de género y el impacto a los derechos humanos de las mujeres cis/trans, niñas y víctimas colaterales. Desde hace varios años el organismo da cuenta del crecimiento exponencial de mujeres detenidas por este tipo de delitos y esta problemática constituyó uno de los ejes prioritarios del equipo de género y diversidad.

Durante el 2020 se desarrolló el informe regional “mujeres trans privadas de la libertad: la invisibilidad tras los muros” coordinado por esta procuración y Wola junto con otras siete organizaciones civiles de la región. Basado en un proceso de investigación participativa dirigido principalmente por mujeres trans que han estado en prisión, el informe es el resultado de una colaboración entre nueve organizaciones de defensa de derechos humanos. El informe describe el fracaso de los gobiernos latinoamericanos en implementar medidas para proteger a las mujeres trans privadas de la libertad de la violencia y el abuso. Por último, el documento realiza una serie de recomendaciones a los estados a fin de asegurar la protección integral de los derechos humanos de las mujeres trans y travestis. Por otra parte, en el mes de septiembre de 2020 las Comisiones de seguridad interior y narcotráfico y de justicia y asuntos penales del Senado de la Nación evaluaron el impacto de la actual ley 23737 a 30 años de su sanción. La PPN participó del debate y aportó información sistematizada a fin de dar cuenta del impacto devastador de la referida ley.

### **Reformas urgentes de las políticas de drogas en sintonía con las reglas de bangkok**

El 21 de diciembre de 2020 se cumplieron diez años desde que 193 estados adoptaron las Reglas de las Naciones Unidas para el trato de las mujeres reclusas y las medidas no privativas de la libertad<sup>28</sup> (“las Reglas de Bangkok”). Son las primeras normas de derechos para centrarse en las necesidades específicas y experiencias de mujeres privadas de libertad. Constituyen el conjunto mínimo de estándares que cualquier país debe implementar para proteger la vida, la salud, y derechos de las mujeres que encarcela.

Las Reglas de Bangkok deberían interpretarse e implementarse como parte de un esfuerzo más amplio y mancomunado. El décimo aniversario es una oportunidad para recordar a los estados que las políticas de igualdad de género, los derechos de justicia penal y las leyes sobre drogas no están aisladas unas de otras. Si los Estados quieren implementar una agenda genuina para la igualdad de género, resulta necesario revisar las leyes y políticas que no están atravesadas por este marco normativo, incluida la legislación sobre drogas.

En este marco, varias organizaciones dedicadas a la temática elaboraron un documento específico<sup>29</sup> a fin de explicitar de qué modo Las Reglas de Bangkok pueden operar directamente en la modificación con perspectiva de género de las leyes de drogas.

Por otra parte, a fines del año 2020 el Ministerio de Seguridad comenzó a impulsar una serie de encuentros con referentes de diversos organismos públicos y organizaciones no gubernamentales a fin de impulsar el debate postergado de las consecuencias implicadas en la implementación de la ley 23737. En este sentido, alentamos la iniciativa por parte del poder ejecutivo dado que la con-

<sup>28</sup> UN General Assembly (2010), *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, UN Doc. A/C.3/65/L.5, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/BangkokRules.pdf>

<sup>29</sup> Ver <https://www.wola.org/es/analisis/decada-socavando-las-reglas-bangkok-politica-droga/>

tinuidad de esos espacios permitirá dimensionar el fenómeno y generar recursos valiosos para quienes deben diseñar y desarrollar las políticas públicas. Independientemente de la labor correspondiente al poder legislativo, consideramos auspicioso este tipo de medidas tendientes a generar acuerdos y consensos sociales más amplios que luego podrían materializarse en posibles reformas concretas.

Los sistemas penitenciarios de Argentina están en crisis debido al hacinamiento y a las violaciones de derechos de las poblaciones encarceladas. La pandemia agravó aún más esta situación. La gestión de la política criminal, y en particular de la política de drogas ha llevado a un incremento del hacinamiento que debilita la capacidad del sistema penitenciario de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. En el caso de las mujeres este incremento es mayor. En este contexto, debe promoverse una reforma legislativa de la actual ley de drogas, dado que no ha sufrido modificaciones significativas en los últimos 30 años. Más aún después del Fallo Arriola (2009), emitido por la Corte Suprema de Justicia mediante el cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la ley 23.737 que penalizaba la tenencia para consumo personal en el ámbito privado. Además, según el dictamen, se señaló que la referida ley no respetaba el artículo 19 de la Constitución. Esta modificación legislativa debería incorporar la perspectiva de género y criterios de proporcionalidad.

En el presente, considerando el fenómeno de la sobrepoblación en ascenso y el impacto negativo que conlleva a los derechos humanos; los pronunciamientos de los organismos internacionales en materia de políticas de drogas; los informes a nivel regional que dan cuenta de los costos humanos de las políticas punitivas de drogas<sup>30</sup> y las estadísticas nacionales que comprueban el fracaso de la guerra contra las drogas, debería promoverse políticamente el debate urgente para avanzar en la necesaria modificación de la Ley 23.737.

## 2. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y JÓVENES PRIVADOS DE LIBERTAD

### 2.1. JÓVENES ADULTOS EN EL SPF. RÉGIMEN DE VIDA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Declarada la emergencia sanitaria por la OMS por el brote de COVID-19 el gobierno nacional tomó sucesivas medidas para la prevención del contagio de la enfermedad, entre ellas el Decreto 297/2020 que dispuso el aislamiento social preventivo y obligatorio a partir del 20 de marzo en todo el país (ASPO), y luego el distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO). Ello ha generado la adopción, por parte de esta Procuración, de medidas que permitan adaptar sus modalidades de trabajo al contexto actual, siempre guiadas por la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y atentas al principio de “No Dañar” señalado por los expertos internacionales. Con ese objetivo el organismo realizó monitoreos y seguimientos respecto de los cambios en el régimen de vida y los procedimientos preventivos adoptados por la administración penitenciaria en el Complejo Penitenciario Federal para Jóvenes Adultos (CFJA en adelante) de Marcos Paz.

Los jóvenes alojados en dicho complejo, en general, no están comprendidos en los grupos de riesgo ante el contagio de Covid-19, pero al igual que en todas las unidades se aplicaron respecto de ellos todas las medidas y procedimientos sanitarios de prevención. Durante el año 2020 se registraron en total 5 casos de Covid-19 positivos (2 de ellos de la Unidad Residencial I (U24) y 3 en la Unidad Residencial II (CRD) y no hubo ningún fallecido. A consecuencia del ASPO, los jóvenes alojados en el CFJA sufrieron mayor aislamiento, lo que entre otras vulneraciones de derechos ge-

30 Ver <https://www.wola.org/es/mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-en-las-americas/>

nera situaciones más hostiles, y un menor contacto con los diferentes actores que intervienen en la ejecución de la pena.

Una de las medidas que implementó el poder ejecutivo -a modo preventivo- fue la suspensión de visitas familiares a los centros carcelarios y la suspensión de los traslados a otras unidades. Para ello la administración penitenciaria emitió la “*Guía de actuación para la prevención y control del Covid-19 en el Servicio Penitenciario Federal*” con fecha 25 de marzo del 2020. En su capítulo 5 ordena la suspensión temporal de las visitas ordinarias y extraordinarias entre detenidos; y en el capítulo 9 la suspensión de los traslados.

En ese sentido el impacto que sufrió el complejo por la pandemia fue el agravamiento de los déficits de acceso a derechos básicos durante la ejecución de pena. Los jóvenes alojados en Marcos Paz quedaron más aislados, y con escaso contacto con el mundo exterior.

Entre otras consecuencias de este aislamiento, podemos destacar la falta de alimentos, elementos de higiene, ropa, tarjetas de teléfono, etc. que la familia no pudo acercarle a los jóvenes en virtud de la suspensión de visitas. El contacto con afectos se vio suspendido al igual que en el resto de la sociedad, pero en un medio más adverso y violento como la cárcel. La comunicación con defensores y juzgados también sufrió limitaciones. Los jóvenes quedaron más aislados y vulnerables.

A fin de contrarrestar esta situación adversa, la administración penitenciaria entregó tarjetas telefónicas en distintos momentos del año a todos los alojados, mientras comenzaron a organizar las videollamadas. Pese a los trabajos realizados por la Dirección Nacional del SPF, -aun a principio del año 2021- no se instaló en el CFJA el sistema de llamadas bidireccionales para que los jóvenes puedan recibir llamados, lo que generó graves problemas de comunicación entre los detenidos y las familias, juzgados, defensores y organismos de control.

Respecto del acceso al trabajo el servicio penitenciario informó que no se suspendieron los talleres laborales. En la U24 reorganizaron los turnos para que salgan los detenidos de un mismo pabellón y en grupos pequeños (de no más de 5 personas). Sabiendo que existe un único taller laboral la cantidad de jóvenes que pudo acceder a trabajar evidentemente fue muy poca y/o trabajaron pocas horas.

En este sentido el CFJA tiene un enorme déficit histórico respecto del acceso al trabajo<sup>31</sup>. Esta situación se vio agravada previo a la pandemia por la reconfiguración total de dicho complejo en 2017<sup>32</sup> y luego por el impacto de la pandemia por el brote de covid-19. En el transcurso de los últimos 3 años los jóvenes de la U24 perdieron los espacios donde se desarrollaban los talleres laborales, quedando un solo y pequeño espacio reacondicionado para que como máximo puedan trabajar 4hs semanales cada uno de los afectados a trabajo. Esta situación se suma a la falta de acceso a víveres con la imposibilidad de ayudar económicamente a sus familias.

La escuela presencial quedó suspendida, también en la cárcel, además de los talleres que dependían de docentes externos a la unidad. Esto generó que aumentara el tiempo ocioso en los pabellones, lo que genera situaciones de conflicto o violencia. Las escuelas repartieron cuadernillos pa-

31 Ver Cuadernos PPN “El derecho al trabajo en las prisiones federales argentinas” pág. 29. <https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/cuadernos/cuadernos-ppn-10.pdf>

32 Ver informe Anual 2019 PPN pág. 422 y siguientes.

ra completar y entregar, debiendo los jóvenes realizar las tareas dentro del pabellón y sin acompañamiento docente.

Por último, el organismo realizó durante el año 2019 diferentes relevamientos junto a la Comisión de Cárceres de la Defensoría General de la Nación del proceso de elaboración y distribución de alimentos en el CFJA<sup>33</sup>. En febrero del 2020 se solicitó la colaboración de las inspectoras del Instituto Nacional de Alimentos (INAL- ANMAT)<sup>34</sup> para constatar la modificación del modo de distribución de la comida durante los últimos meses, cuando se reemplazó el sistema de viandas individuales por la entrega de alimentos a granel en cada pabellón. Según la información que pudo recabar este organismo, este cambio se debió a un problema de costos de la empresa prestataria del servicio de alimentación.

En relación con esta modalidad de distribución de los alimentos las autoridades refirieron que los agentes penitenciarios entregan la conservadora en cada pabellón y allí son los jóvenes los que se encargan de repartir las raciones entre todos los alojados, sin especificar si esta tarea está asignada a detenidos en particular. En este sentido el SPF delega en los detenidos la tarea de repartir/controlar la entrega de la comida, no pudiendo garantizar entonces que todos los detenidos accedan a los alimentos. Por último, la administración penitenciaria tampoco pudo dar cuenta de la entrega de alimentos para el desayuno y merienda, ya que los mismos estaban en las oficinas administrativas sin repartir en vez de en la cocina con el resto de los alimentos.

Tampoco pudieron explicar con qué elementos se cuenta en los pabellones para servir la comida, refiriendo que semanal o quincenalmente se entregan platos y cubiertos descartables, no pudiendo acreditar dichas entregas. Para la sopa los jóvenes usarían los elementos que tienen al alcance en el pabellón, como tupperes, etc.

En ese sentido es imperioso -luego del cambio de autoridades y el contexto de pandemia- realizar una actualización de la información para elaborar las medidas correspondientes.

### El CFJA en cifras

Uno de los cambios más significativos que tuvo el CFJA en el contexto de la emergencia sanitaria fue la disminución del número de alojados.<sup>35</sup> En febrero del 2020 -previo al inicio de la pandemia- había una cantidad de 364 detenidos, en mayo del mismo año 315, y en julio hubo 279 alojados, siendo el número más bajo desde el año 2017. A partir de entonces comenzó a subir nuevamente la cantidad de jóvenes detenidos hasta llegar a diciembre con 299 jóvenes detenidos, no superando la cantidad del año anterior<sup>36</sup>.

33 Informe Anual 2019 pág. 427 y siguientes.

34 El organismo se encuentra a la espera del informe elaborado por el INAL.

35 Ver Boletín estadístico n° 19. <https://www.ppn.gov.ar/index.php/estadisticas/boletines-estadisticos>

36 El organismo realizó informes mensuales del incremento de plazas en el año 2019. Según los partes de alojados del CFJA enviados por la administración penitenciaria, el 25 de septiembre de 2019 había 382 alojados, el 8 de octubre 375 alojados, el 20 de noviembre 405 alojados y en diciembre un promedio de 360 alojados

La reducción en la cantidad de alojados permitió a las nuevas autoridades realizar cambios en la distribución y criterios de alojamiento<sup>37</sup>. En ese sentido en la Unidad 24 (U24) el Pabellón B (de 12 plazas) comenzó a funcionar como pabellón de ingreso, en el cual los detenidos deben cumplir 14 días de aislamiento de manera preventiva antes de ser realojados en otros pabellones. El pabellón A (de 12 plazas) fue destinado para los casos de COVID-19 positivos y sospechosos. Los pabellones colectivos redujeron informalmente la cantidad máxima de alojados, quedando los Pabellones G, H e I con 25 plazas cada uno.<sup>38</sup>

Y por último el Pabellón D (16 plazas), que aproximadamente a mediados de febrero -antes del ASPO-, se destinó a personas con medida de Resguardo de Integridad Física. Actualmente los jóvenes allí alojados tienen un régimen de vida igual al resto de los pabellones, esto es, sin medias de aislamiento o encierro intensivo.

Desde hace ya tiempo destacamos la grave situación de los jóvenes en el SPF. Hasta su realojamiento en el pabellón D, era el único complejo que aplicaba aislamiento o encierro intensivo como régimen de vida.<sup>39</sup> Los detenidos que tenían medidas de resguardo se encontraban alojados en el Pabellón F (48 plazas). Este último alojaba únicamente jóvenes con resguardo voluntario o judicial, pero a su vez muchos padecían una medida de aislamiento (también por orden judicial) que implicaba más de 20hs de encierro en celda individual (en el año 2019 el promedio fue entre 10 y 15 jóvenes con esas medidas). Dicho pabellón tuvo situaciones de graves vulneraciones de derechos a lo largo de los últimos años: sobrepoblación, sectorización, régimen de aislamiento con pérdida de actividades, hechos de violencia, entre otras.<sup>40</sup>

Las autoridades informaron que el objetivo de los realojamientos hacia el pabellón D fue reducir la cantidad de jóvenes con medidas de resguardo y cesar con la modalidad de aislamiento (encierro intensivo de 20/23 horas diarias). Durante el 2020 se registró que la cantidad de personas con medida de resguardo no aumentó más allá de las plazas del pabellón D. Y sostuvieron un régimen similar al resto de los pabellones.

#### Régimen de progresividad en pandemia

Con el fin de monitorear el tránsito de las personas privadas de libertad por el régimen de progresividad, el Equipo de Niños Adolescentes y Jóvenes Privados de Libertad junto con el Equipo sobre Procesos de Egreso y Post Privación de Libertad realizaron un relevamiento de las calificaciones en el contexto de la emergencia sanitaria, en el último semestre del 2020 respecto de los jóvenes alojados en el Complejo Federal Jóvenes Adultos (CFJA).

Como antecedente se utilizó la información elaborada por el *Equipo sobre Procesos de Egreso y Post privación de Libertad* respecto al análisis de las disposiciones de la interventora del SPF, como así también el impacto de dichas disposiciones en los Consejos Correccionales de las distintas

---

37 La Unidad Residencial II no tuvo modificaciones.

38 Previo a la pandemia el pabellón A y B funcionaba como pabellón de máxima seguridad. En tanto los pabellones colectivos G-H-I tenían una capacidad máxima de 32 personas cada uno.

39 Informe Anual PPN 2019 pág. 333 y siguientes.

40 Informe Anual PPN 2018 pág. 360.

unidades del SPF. Por último, se utilizaron los diferentes informes realizados por el Equipo de jóvenes respecto de la pérdida de la progresividad en el colectivo de jóvenes y la relación e impacto con el alojamiento<sup>41</sup>, sumado a información actualizada y suministrada por el complejo.

La motivación del relevamiento se basó en la falta de adecuación del programa de tratamiento individual a las particularidades de los jóvenes detenidos en el CFJA, situación que se agudizó en el actual contexto de emergencia sanitaria. Lo cual constituye un obstáculo en el avance por el régimen de progresividad de la pena, que impacta en el acceso a derechos, es decir, en las formas en las que los jóvenes transitan su condena y las condiciones para el egreso de prisión.

#### *Nuevos lineamientos para la calificación de los consejos correccionales*

En junio del 2020 la actual interventora del SPF resuelve suspender la utilización de la “Guía de carga de formulario plan de sentencia” y el “Formulario de evaluación del riesgo de reincidencia”, contempladas en el artículo 2º de la Disposición N° DI-2020-82-APNSPF#MJ. En su reemplazo se emite la Disposición DI-2020-597-APN-SDNSPF#SPF del 5 de junio que implementa los “*Lineamientos para la calificación de los consejos correccionales*”, que deben seguir los Consejos Correccionales (CC en adelante).

En concreto dicha resolución señala que en el marco de la pandemia y de las medidas adoptadas por el Estado nacional, la institución carcelaria también ha tenido que adecuar sus prácticas. En ese sentido, mediante la “*disposición DI-2020-829-APN-DGRC#SPF se suspendieron las clases y/o actividades educativas, de los distintos niveles educativos primarios, medios y superiores, como así también actividades externas...*” en todos los Complejos y Unidades dependientes del Servicio Penitenciario Federal y, de acuerdo a la categoría de cada establecimiento, se adoptaron medidas de prevención en orden a las normativas dictadas en particular, relacionadas con la generación de habilidades laborales, el desarrollo de actitudes pro-sociales y el abordaje de necesidades particulares de la población alojada.”

Y concluye en la línea argumentativa, que “*las actividades en los establecimientos penitenciarios se han visto condicionadas, impactando en el normal desarrollo de los programas de tratamiento, circunstancia que no puede ser ponderada negativamente en perjuicio de los internos/as*”.

Por lo tanto, en el art. 2o. de la disposición se instruye a los CC a *que tengan en consideración la evolución del interno/a previo a la suspensión de actividades, ponderando positivamente aquellos objetivos que se encontraban prontos a ser cumplidos y aquellos respecto de los cuales el interno presentaba buena evolución.*

En el art. 3o. se requiere que los CC consideren *positivamente los objetivos de las áreas de tratamiento cuyas actividades se han visto afectadas por la pandemia.*

En líneas generales, reconoce que la situación de pandemia, que ha conllevado un cambio en las prácticas al interior de las instituciones penales, constituye en sí mismo un agravamiento de las condiciones de detención y que las prácticas de los CC no deberían “*...obstaculizar el acceso a los beneficios legalmente previstos ni torcer el sentido de la progresividad*”.

41 Informe Anual PPN 2016 pág. 438. Informe Anual 2019 pág. 425.

Las distintas disposiciones emitidas por la autoridad del SPF van en la línea de prever que las actuales condiciones de funcionamiento de la institución carcelaria no sean consideradas negativamente en la definición de las calificaciones trimestrales.

*Obstáculos en el avance de la progresividad*

Los obstáculos en el avance de la progresividad afectan el acceso a derechos de los jóvenes, por lo que se decidió problematizar la cuestión de las calificaciones en clave de la proximidad con la libertad condicional respecto de las últimas calificaciones del año.

El dato más contundente respecto al estancamiento en el régimen de progresividad lo constituye el hecho de que ningún joven se encuentra incorporado al período de prueba, y por ende ninguno goza de salidas transitorias. Al igual que en muchos periodos anteriores.

Este es un fenómeno extendido y generalizado, y no de casos particulares; entendiéndose que es una práctica establecida y estructural en el funcionamiento de las áreas de tratamiento y del Consejo Correccional en el CFJA.

Según la información oficial a octubre de 2020 los detenidos en el CFJA eran 300 personas, de los cuales 98 eran condenadas (33%) y 202 procesadas<sup>42</sup> (67%) y en el período julio-octubre del 2020, solo 16 jóvenes estaban en término temporal de acceder a tramitar la libertad condicional.

Respecto de los 16 jóvenes, 15 tuvieron penas menores a 3 años, han sido condenados por delitos contra la propiedad y con un bajo nivel de lesividad. La variable *tipo de delito* permite comprender la proporcionalidad entre el bien jurídico dañado y el daño que genera en los jóvenes la permanencia en el encierro. El principio de proporcionalidad que guía la definición del monto de pena debe tener un correlato en la ejecución de la misma.

De los 16 jóvenes, 8 tuvieron calificaciones de concepto inferiores a 5. Y en 6 casos la definición de conducta es la más alta (10), lo cual advierte de la inexistencia de sanciones disciplinarias; sin embargo, las notas conceptuales oscilan entre mala (1 y 2) y regular (3 y 4).

De las 16 personas en término temporal de acceder a la libertad condicional sólo 5 tenían calificaciones para tramitarla.

Observando las resoluciones del Consejo Correccional en relación con los trámites de libertades condicionales se advierte que: de los 16 casos, en 6 el CC se pronunció de manera DESFAVORABLE; en 4 casos lo hizo de forma FAVORABLE; y en otros 6 casos la fórmula utilizada es la de DESISTIÓ del trámite. Entonces, en 12 de los 16 casos testigos por resolución administrativa, NO estuvieron en condiciones adecuadas de tramitar la libertad condicional. En los primeros 6 casos por la evaluación desfavorable, en los otros 6 obturando directamente la posibilidad del trámite.

Estos datos específicos de los 16 jóvenes deben ser leídos en contexto y desde una perspectiva histórica.

---

42 Nómina de condenados y procesados enviada el 26 de octubre del 2020 por el área de criminología del CFJA a partir de la cual se elaboró el informe.

La PPN tiene un largo recorrido en el monitoreo del tratamiento penitenciario en el ámbito federal, en este caso en particular, en cómo impacta dicho tratamiento en los jóvenes alojados en el CFJA.<sup>43</sup>

Es importante recordar el cambio que sufrió el CFJA a partir del año 2017 cuando se reestructuraron las unidades residenciales, la cual provocó la pérdida de la unidad de pre-egreso. El CFJA sufrió una transformación en términos regresivos a la progresividad, reforzando el régimen de máxima seguridad.<sup>44</sup> A raíz de esta reestructuración edilicia, los espacios destinados a talleres laborales fueron transformados en pabellones colectivos, sin generar espacios acordes para el trabajo.

Por otro lado, si bien la concesión de la libertad condicional es facultad de los magistrados, el pronunciamiento del órgano administrativo, sobre todo cuando se trata de decisiones contrarias a la libertad, tiene un impacto fuerte en la resolución judicial.

Entonces se identifica que la población joven adulta condenada transcurre el régimen de progresividad de manera crítica, y que esto impacta en el goce efectivo de sus derechos, incluida la posibilidad de acceder a la libertad anticipada.

La situación analizada tiene un impacto negativo en los jóvenes que se refleja en la falta de adecuación del tratamiento penitenciario a las particularidades de cada persona, en los obstáculos al avance de la progresividad y en el acceso a formas morigeradas de la pena. En el extremo más gravoso se identifica la imposibilidad de acceder a las salidas anticipadas. A esto debe agregarse la falta de oferta por parte de la administración penitenciaria de oportunidades concretas y respetuosas de los estándares mínimos de detención y específicos para los jóvenes. Los datos de acceso a talleres laborales formativos, fundamentales para la etapa vital de las personas jóvenes, son escandalosos.

Por todo ello la PPN elaboró una recomendación dirigida al Consejo Correccional del CFJA (Recomendación 913/2021 PPN).

## **2.2. CENTROS DE RÉGIMEN CERRADO DE CABA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INFRAC-TORES/AS EN EL MARCO DE LA PANDEMIA**

Atendiendo al principio de especialidad que exige la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y normativa concordante, como así también a las acciones propuestas por el Comité Internacional de los Derechos del Niño relacionadas a las áreas principales de la vida de los niños y sus derechos, para protegerlos en tiempos de pandemia, el equipo de Niños Adolescentes y Jóvenes Privados de Libertad del organismo elaboró una *Guía para el monitoreo mensual por Centro de Régimen Cerrado de la CABA para Niños, Niñas y Adolescentes infractores/as en el marco de la pandemia por COVID-19* a los fines de relevar de qué modo se adaptan los protocolos, procedimientos y otras normativas a las fases del aislamiento social preventivo y obligatorio que las autoridades nacionales y jurisdiccionales fueron determinando. El principal propósito de estos monitoreos tuvo como objetivo establecer las estrategias generales de intervención y las particulares por cada centro de régimen cerrado (CRC).

Los relevamientos reunieron información sobre: datos poblacionales; cumplimiento de aislamiento sanitario; vinculación familiar; medidas alternativas aplicadas a Niños, Niñas y Adoles-

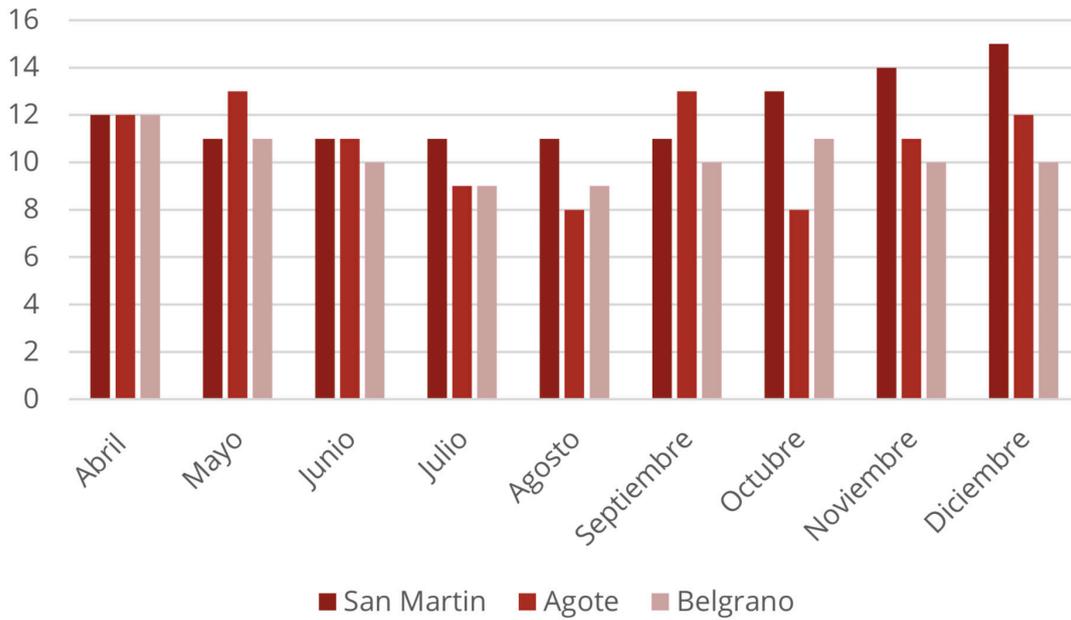
43 Informe Anual Procuración Penitenciaria de la Nación 2013, página 337.

44 Informe Anual Procuración Penitenciaria de la Nación 2017, página 556.

centes (NNyA), acceso a las comunicaciones con familiares y con operadores judiciales, acceso a la educación y otros emergentes.

En relación con los datos poblacionales el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA en adelante), informó quincenalmente al organismo la cantidad de adolescentes que alojaban en los centros de régimen cerrado y en el Centro de Admisión y Derivación (CAD en adelante). En el siguiente cuadro figuran los datos poblacionales de instituto San Martín, Dr. Luis Agote y Manuel Belgrano.

Población CRC Abril-Diciembre 2020

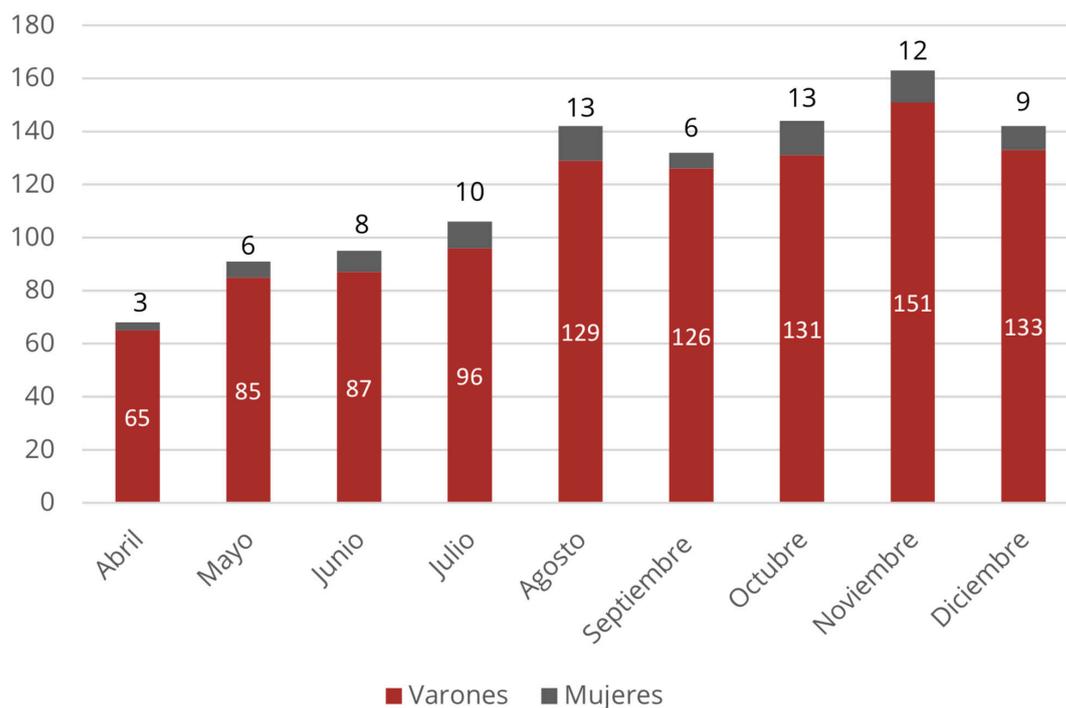


Fuente: Base de Datos de detenciones de NNyA en la CABA – PPN

Durante el 2020 en todos los CRC hubo casos confirmados de COVID-19 en adolescentes y en los trabajadores. En el caso de los adolescentes y según informaron las autoridades del (CDNNyA), los mismos fueron trasladados a hospitales extramuros según indicación de los responsables epidemiológicos de la ciudad, para realizarse el hisopado y en caso de ser positivos quedar internados allí hasta el alta médica.

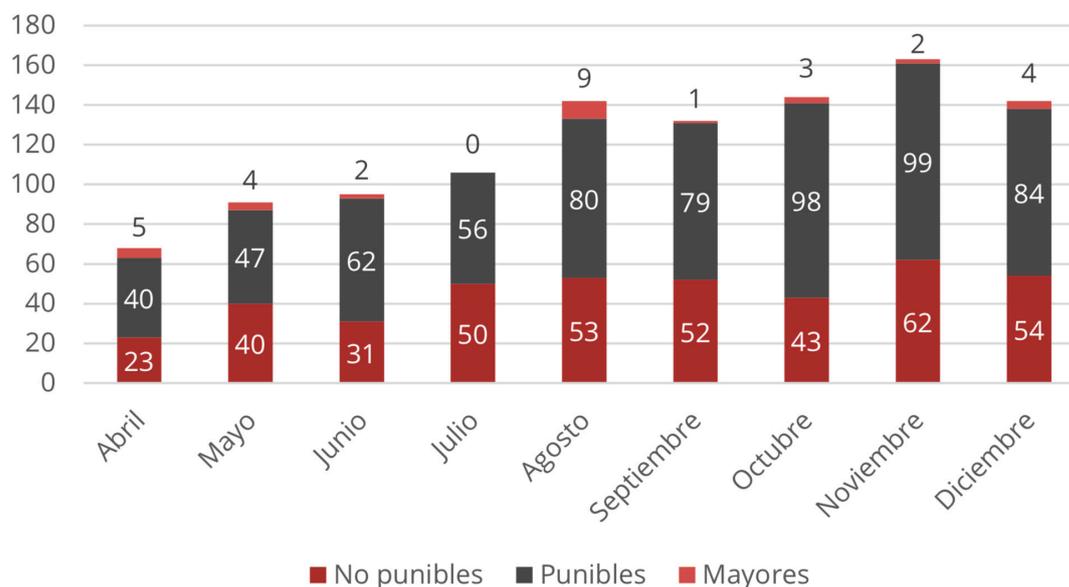
El Centro de Admisión y Derivación (CAD) es un dispositivo de alojamiento transitorio para NNyA en conflicto con la ley penal detenidos en la Ciudad de Buenos Aires por las fuerzas de seguridad. Aloja personas menores de 18 años (tanto punibles como no punibles). En el transcurso del 2020 se requirió al CDNNyA información respecto de la cantidad de ingresos, edad y género.

### Ingresos al CAD - 2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información remitida por el CDNNyA

### Franja etaria ingresos CAD 2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información remitida por el CDNNyA

El Centro de régimen cerrado San Martín es el único centro de alojamiento permanente mixto. Aloja principalmente adolescentes de 16 años, y algunos de 17 años. Dadas las particularidades del colectivo, todos son en calidad de procesados con medida tutelar<sup>45</sup>. Entre abril y diciembre de

<sup>45</sup> El centro alojó hasta el mes de diciembre del 2020 una joven de 18 años junto a su bebe (menor al año). Para más información ver Informe Anual PPN 2019 pág. 430.

2020 el promedio de alojados fue entre 10 y 15 adolescentes. El Centro Sr. Luis Agote es un centro de alojamiento permanente masculino. Aloja principalmente adolescentes de 17 años. En el mismo período tuvo una población de entre 8 y 13 adolescentes. Por último, en el centro Manuel Belgrano se encuentran alojados los jóvenes que cumplen la mayoría de edad estando privados de libertad en alguno de los CRC y respecto de los cuales los juzgados o tribunales disponen su prisión preventiva. Asimismo aloja algunos jóvenes de 17 años. Entre abril y diciembre de 2020 tuvo entre 12 y 9 jóvenes.

El primer caso registrado en el CAD de Covid-19 positivo en un adolescente fue en mayo, el cual fue derivado al Hospital Álvarez. Esa misma noche dispusieron desalojarlo y trasladar a todas las personas al centro Juana Azurduy para que el CAD fuese desinfectado y trasladaron 4 adolescentes no punibles. Respecto del personal, 27 personas fueron aisladas preventivamente, entre ellos los directores del CAD.

En relación al régimen de vida de los adolescentes al interior de los centros durante la pandemia podemos destacar que las actividades educativas presenciales estuvieron suspendidas desde el 16 de marzo, al igual que las escuelas, por lo cual los centros no contaron con acompañamiento del personal docente. La Dirección General de Responsabilidad Penal Juvenil (DGRPJ) realizó la entrega de los cuadernillos “Seguimos educando” enviados por el Programa Educación en Contextos de Encierro, cuya entrega fue semanal y las actividades pedagógicas y escolares las llevaron adelante los/as operadores convivenciales de los centros sin acompañamiento docente. La excepción fue el instituto Manuel Belgrano, que desde mayo las clases fueron dictadas de manera virtual 3 veces por semana.

Las actividades y talleres que siguieron adelante durante el ASPO y DISPO fueron aquellas cuyos profesores y talleristas<sup>46</sup> estaban a cargo de la DGRPJ.

Las visitas también fueron suspendidas y fueron suplantadas por videollamadas, las cuales se realizan dos veces a la semana con una duración aproximada de 40-45 minutos. Por fuera de estas videollamadas, los adolescentes realizaron las llamadas telefónicas habituales.

Detenciones por fuerzas de seguridad en Ciudad de Buenos Aires

A partir de listados suministrados por la Policía de la Ciudad, y la actualización que realiza el Equipo de Estadística y Bases de Datos del organismo de la *Base de datos de Detenciones de NNyA en la CABA – PPN*, se obtuvo la cantidad de detenciones de NNyA y su franja etaria. Los datos emergentes señalan una notable reducción de las detenciones ocurridas durante los meses de abril y mayo de 2020, durante el primer período de la emergencia sanitaria. Se produjo un 63% menos de casos en comparación con los registros del mismo bimestre de 2019.

**Tabla: Comparativo de casos 2019 – 2020 (meses: abril y mayo)**

	abril-mayo 2019	abril-mayo 2020	% reducción
Total detenciones	373	139	63

Fuente: Base de Datos de detenciones de NNyA en la CABA – PPN

46 En el CRC Agote se llevaron adelante talleres de audiovisual, fotografía y video; música; ajedrez; y educación física. En el CRC San Martín se llevaron adelante los talleres de encuadernación, peluquería, cocina, escultura, música, radio, mural, tejido y educación física. Y en el CRC Belgrano taller de encuadernación, radio, cine, música, cocina, proyecto solidario (confección de tapaboca) y educación física.

Tabla: Comparativo de casos 2019 – 2020 según rango etario

	2019		2020	
Rango edad	Cantidad	%	Cantidad	%
9 a 12 años	11	3	3	2
13 a 15 años	140	38	52	37
16 a 17 años	222	59	84	61
Total	373	100	139	100

Fuente: Base de datos de Detenciones de NNyA en la CABA – PPN

Es probable que esta variación esté estrechamente vinculada, entre otros factores, a la menor presencia y circulación de personas por la calle, debido al aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto el 20 de marzo de 2020 a través del Decreto 297/2020.

#### Protocolos sanitarios para CRC y CAD

Con la declaración de emergencia sanitaria, desde la DGRPJ se dispuso mediante resolución DI-2020-17-GCABA-DGRPJ del 18 de marzo el protocolo sanitario y el esquema de trabajo de contingencia en los dispositivos a su cargo (centros, residencias y programas en territorio), indicando la modalidad del trabajo a distancia y la organización de guardias en los centros, residencias y equipos territoriales de la siguiente manera:

En el CAD se dispuso el trabajo de 2 administrativos por día, en los equipos técnicos 3 profesionales (garantizando la interdisciplinariedad), en las oficinas de economato y en la cocina se dispuso 1 persona alternando un día cada uno; los operadores convivenciales organizados en 3 guardias por turno diurno y 3 en el turno nocturno. En cuanto a la coordinación pedagógica y talleristas deben cumplir funciones habituales observando las necesidades de requerimientos especiales.

En los centros de régimen cerrado (San Martín, Agote y Belgrano) se dispuso reducir la cantidad de días de guardia del personal pero aumentando la cantidad de horas por día de guardia. Asimismo, se indicó que las coordinaciones pedagógicas y profesionales mantendrán sus funciones habituales y observando la necesidad de requerimientos especiales.

Programas en territorio: PAIAS y DYAT. En la sede institucional deben garantizarse la presencia de un agente administrativo por día. En el caso de los equipos técnicos deben realizar tareas en forma presencial y diaria de manera alternada por área pragmática y dupla técnica (trabajador social y psicólogo) a fin de garantizar la cobertura de la atención programada. En lo que refiere a los auxiliares letrados la modalidad de trabajo presencial y/ o remota se realizará conforme requerimiento. En el PAIAS se dispusieron guardias de 4 agentes por día en sede institucional y en caso del DYAT 2 agentes por día también en sede institucional.

Asimismo, por resolución DI-2020-21-GCABA-DGRPJ del 02 de abril del corriente, se dispuso que el inmueble sito en la calle Zamudio N° 3.051 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde habitualmente funciona la Residencia Socioeducativa de Libertad Restringida “Juana Azurduy”, funcione como dispositivo a utilizar durante la vigencia de la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” como Residencia Socioeducativa de Libertad Restringida para el cumplimiento de la etapa de admisión de la medida de restricción de la libertad dispuesta por un juzga-

do con competencia penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se pretende que dicho dispositivo se utilice como lugar de alojamiento en donde puedan respetarse las pautas establecidas por el Ministerio de Salud en torno al cuidado del adolescente que ingresa, así como también de la población ya alojada en otros dispositivos. Dicha decisión desde la DGRPJ se argumenta en tanto que el adolescente que no ha respetado el periodo de aislamiento social, preventivo y obligatorio podría constituir un vector de contagio para el resto de los adolescentes.

Por otro lado, mediante resolución N° 450/20 se aprobó el “Protocolo de actuación frente a casos de COVID-19- DGRPJ” (IF-2020-11834082-GCABA-CDNNYA) que define el modo de intervención ante casos sospechosos o confirmados de COVID-19 (jóvenes o personal), aspectos generales (sintomatología, transmisión, etc) y criterios para determinar a quienes se consideran casos sospechosos, caso probable y caso confirmado (conforme “Protocolo de manejo frente a casos sospechosos y confirmados de COVID19” del Ministerio de Salud del GCABA) y fijaron consideraciones sobre la dinámica institucional, entre las cuales se puede mencionar la suspensión de algunas actividades y de las visitas.

Respecto al modo de intervención frente a un caso sospechoso/ positivo, el organismo relevó que los adolescentes son derivados a hospitales extramuros en los cuales son hisopados y en caso de ser positivos cumplirán los días de aislamiento allí mismo hasta el alta médica.

En relación con las encomiendas, su recepción NO fue suspendida, por lo que en ningún momento se dejó de autorizar la recepción de éstas (conforme Resolución 450/2020-GCABA-CDNNyA en E.E. N° 10366972-GCABA-DGLTACDN-20 s/ Aprueba PROTOCOLO DE ACTUACIÓN FRENTE A CASOS SOSPECHOSOS COVID-19, para ser aplicados en dispositivos bajo la órbita de la DGRPJ-CDNNyA). Asimismo, indicaron que los elementos autorizados a ser entregados por esta vía son los mismos que se recibían antes de la emergencia sanitaria establecida por la autoridad nacional y local.

### **3. MONITOREO SOBRE LA POBLACIÓN JOVEN ADULTA DETENIDA EN CÁRCELES DE MUJERES**

A partir de la experiencia de abordajes específicos que se viene desarrollando desde el equipo de Género y Diversidad Sexual y el Equipo de NNyA y Jóvenes privados de libertad de la PPN se identificó la necesidad de abordar la situación particular de las *Jóvenes Adultas* dentro del sistema penitenciario, analizando sus experiencias desde un abordaje interseccional que permita visibilizar la interrelación entre edad y género al momento de abordar su situación de vulnerabilidad.

La Ley 24.660 establece que las personas entre 18 y 21 deben estar alojadas en instituciones especializadas o secciones independientes de los/as adultos/as. En cuanto al tratamiento penitenciario refiere que se pondrá particular empeño en la educación, en la capacitación profesional y en el mantenimiento de los vínculos afectivos. Sin embargo, dicha normativa no avanza en especificaciones relativas a cuestiones de género y diversidad.

A partir del trabajo cotidiano de ambos Equipos, sostenido en visitas regulares a las unidades, monitoreos realizados a espacios de alojamiento y relevamientos específicos, se ha podido observar que los y las jóvenes sufren los mayores índices de violencia institucional, sumada a la sistemática vulneración de sus derechos por parte de la administración penitenciaria, con reiteradas prácticas de aislamien-

to y malos tratos. Asimismo, en contraposición con lo que establece la Ley 24.660, este colectivo resulta particularmente afectado en cuanto al acceso a la educación, trabajo, salud y vinculación afectiva.

El proyecto se diagramó con anterioridad a la pandemia desatada en marzo del 2020, producto del nuevo coronavirus COVID-19. Esto llevó a reestructurar los objetivos a fin de adecuarse a las problemáticas surgidas como consecuencia del contexto local y mundial, así como a las posibilidades -y limitaciones- dadas por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) declarado por el gobierno nacional desde el 20 de marzo del 2020 por medio del decreto N° 297/20201. En función de esto último, se tomaron ciertas decisiones metodológicas con el objetivo de ajustar el relevamiento al contexto de ASPO. Por un lado, se resolvió excluir del cuestionario el apartado referido a violencia física y/o psicológica, requisa y sanciones, dada la dificultad de garantizar la confidencialidad y privacidad a través del soporte de videollamada.

Si bien el colectivo de jóvenes adultas es visiblemente reducido en su cantidad - considerando aún más que sólo se realizó el monitoreo en el CPFIV y que la pandemia implicó una importante disminución general de la población-, creemos interesante hacer un análisis cuantitativo a fin de favorecer su lectura y análisis.

A partir de los datos relevados, surge que el 66% de las jóvenes adultas alojadas en el CPFIV son de nacionalidad argentina y el 33% es extranjera. El 66% tiene 20, el 16% tiene 19 años, 8,3% tiene 18 años y otro 8,3% tiene 21 años. En su mayoría domiciliadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con anterioridad a su detención y, según refieren, todas ellas documentadas (Documento Nacional de Identidad, pasaporte o cédula de identidad).

En relación con la población total, las jóvenes representan el 2.6% de la población total de mujeres, siendo una proporción similar a la que hay entre adultos y jóvenes varones, los cuales representan el 2.3% de la población total -según los datos del Departamento de Estadística, Censo e Investigación del SPF. La población extranjera representa el 33% del total de jóvenes adultas. En cambio, en mujeres adultas es aproximadamente el 15%, según los últimos datos del SNEEP. Los datos del Departamento de Estadística, Censo e Investigación del SPF muestran que el porcentaje de extranjeros en la población de varones adultos representa el 16%. En este sentido, en el caso de las mujeres jóvenes adultas, el porcentaje de extranjeras es mayor. Respecto al nivel educativo formal alcanzado, todas ellas refirieron saber leer y escribir, aunque puede observarse un alto porcentaje de deserción escolar, dado que el 67% no terminó la secundaria y el 17% no finalizó la primaria.

En relación a las causas de encarcelamiento, el tipo de delito de infracción a la ley de drogas se posiciona como la causa principal, siendo el 58.3% (le sigue el delito contra la propiedad en un 16.6% y los delitos contra las personas en un 8.3%, al igual que la infracción a la ley 22415). Así, la persecución penal de este grupo no escapa al escenario más amplio que afecta a mujeres cis, trans y travestis, en el cual la denominada “guerra contra el narcotráfico” ha dejado al descubierto la selectividad de las leyes de drogas que castigan de manera desproporcionada a mujeres cis y personas trans/travestis en situación de especial vulnerabilidad socioeconómica, quienes ocupan los eslabones más débiles dentro de la cadena del narcotráfico.

Las mujeres jóvenes adultas se encuentran alojadas en el Módulo I del Complejo Penitenciario Federal IV de Mujeres. Los sectores destinados a esta población son de alojamiento colectivo con una capacidad total de 29 plazas.

Es dable aclarar que, si bien el relevamiento se focalizó en el colectivo de jóvenes adultas alojadas en el CPFIV de Ezeiza, existen otras unidades del Servicio Penitenciario Federal que alojan jóvenes mujeres. En este sentido, la Unidad 23 “Cárcel Federal de Salta” en los últimos años se configuró como una cárcel para jóvenes adultos, -tanto para varones como para mujeres- teniendo una capacidad total de 22 plazas -11 plazas para varones y 11 para mujeres-. Por otro lado, si bien el Complejo Penitenciario Federal III Noreste Argentino (CPFIII) no aloja mujeres jóvenes adultas -aunque sí jóvenes adultos varones-, hace una excepción si la joven se encuentra embarazada.

#### Régimen de vida en el CPFIV

Los espacios de encierro históricamente se han caracterizado por su funcionamiento hermético. Las prisiones, entre otros establecimientos, han sido definidas desde el campo académico como instituciones totales, entendiéndose como lugares de residencia y trabajo donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten una rutina diaria, administrada.

Con el objetivo de indagar en el tipo de régimen de las jóvenes, se incluyeron en las entrevistas con las jóvenes y la coordinadora del programa preguntas referidas a su desenvolvimiento diario.

El artículo 197 de la Ley 24.660 establece que la población penal de 18 a 21 años debe ser alojada en sectores separados de la población adulta. En virtud de ello, el CPFIV cuenta con sectores de alojamiento destinado al colectivo más joven, a saber: el pabellón 3A -con capacidad para 7 personas-, pabellón 3B -con capacidad para 8 personas-, pabellón 5 -con capacidad para 8- y pabellón 7 -con capacidad para 6-, habiendo así un total de 29 plazas disponibles para las jóvenes adultas, todos ellos son alojamientos colectivos. Al momento del monitoreo se alojaban 12 jóvenes adultas.

En relación con el ingreso, si bien la Coordinadora del programa de jóvenes adultas manifestó que el pabellón 7 se encuentra destinado a nuevos ingresos de mujeres -espacio donde cumplen 14 días de aislamiento por Covid-19- de las entrevistas con las detenidas se desprende que ingresaron indistintamente en el 3A, 3B, 5 y 7 donde permanecieron o fueron realojadas luego en otro sector.

De acuerdo con ello, consideramos que la administración penitenciaria utiliza para este colectivo un criterio convivencial para su alojamiento, no vinculado a la progresividad de la pena tal como lo establece la Ley 24.660.

En relación con la apertura y acceso al patio, en los cuatro sectores de alojamiento destinado a las jóvenes las respuestas fueron disímiles y el horario varía desde las 08:00 horas a las 19:00 horas. El sector de alojamiento con mayor apertura -de acuerdo a las respuestas de las detenidas- es el pabellón 7 que registra su apertura a las 08:00hs y su cierre a las 19:00hs. Por su parte, la Coordinadora del programa de jóvenes adultas manifestó que en caso de lluvia no se abren los patios por razones de seguridad.

Al consultarles por el acceso a trabajo, siete detenidas refirieron que se encontraban desempeñando tareas laborales, mientras que las cinco restantes no. Seis de las jóvenes afectadas a trabajo refirieron realizar tareas en el taller de huerta orgánica, mientras que la restante trabaja en fajina de consultorio y de jefatura. Consultadas por cambios en esta área por la pandemia, una de ellas refirió que dejaron de asistir presencialmente al taller, pero le fue pagado el correspondiente sueldo. El resto de las detenidas desconocían cambios en relación con el trabajo ya que habían ingre-

sado al CPFIV con el decreto de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) vigente. Por su parte la Coordinadora del programa manifestó que al taller de huerta orgánica concurren tres veces a la semana, aproximadamente 3 horas, en grupos de cinco o seis personas.

De las respuestas se obtuvo que ninguna de las doce entrevistadas realizaba talleres de formación profesional, en contraste con lo manifestado por la Coordinadora del programa quien refirió que existe un taller de peluquería y belleza de manos que funciona dos veces a la semana de 09hs a 11hs.

En relación con el acceso a educación, nueve de las 15 entrevistadas refirieron encontrarse cursando algún nivel educativo. Con el inicio de la pandemia dejaron de concurrir presencialmente a las aulas, pero les daban tareas para realizar, las que luego debían ser entregadas a los docentes. Esta misma información fue aportada por la coordinadora del programa. Una de las problemáticas detectadas en relación a educación es que, aquellas detenidas que habían finalizado algún nivel educativo en el medio libre (mayormente el nivel primario), al quedar privadas de la libertad no pudieron presentar el certificado correspondiente y tuvieron que cursar en la unidad dicho nivel educativo nuevamente.

#### Acceso a la salud sexual y reproductiva

La deficiente atención médica ha sido foco de continuos reclamos por parte de las mujeres detenidas, problemática que tuvo un evidente recrudecimiento durante la pandemia por COVID-19. Sumada a las problemáticas estructurales y generales que atraviesa la mayoría de las mujeres encarceladas (mala alimentación, problemas con la visita, deficientes condiciones edilicias, entre otras). Durante las entrevistas se puntualizó en el acceso a los controles ginecológicos. Se observó que ninguna de las mujeres alojadas en los sectores de jóvenes adultas había recibido atención ginecológica desde su ingreso a la Unidad. Más aún, muchas de ellas tampoco habían realizado un control con anterioridad a su detención. Esto último da indicios de la imperiosa necesidad de profundizar en políticas de acceso y promoción de la salud sexual y (no) reproductiva en esta población específica<sup>47</sup>.

Así, los resultados del trabajo dieron cuenta de una experiencia intracarcelaria marcada por un mayor aislamiento dentro del encierro, lo cual expone a las mujeres más jóvenes a vivencias de mayor fragilidad y vulnerabilidad dentro de la cárcel. El acceso a una oferta variada de actividades laborales, educativas y recreativas sobresale como un problema visible, que implica la reproducción de una situación de desigualdad para este colectivo específico.

---

47 En particular, vale mencionar que el acceso a una correcta y oportuna atención ginecológica, así como la realización de los estudios de rutina correspondientes resultan fundamentales al momento de abordar políticas de prevención de cáncer de cuello uterino. En el marco de la Recomendación N° 795 remitida por este Organismo a la Dirección Nacional del SPF en el año 2013, se acentuaba la imperiosa necesidad de llevar adelante una eficiente implementación del "Protocolo de prevención, diagnóstico, asistencia y tratamiento en materia de cáncer cérvico uterino" adoptado en el marco del entonces Plan Estratégico de Salud Integral del SPF 2012-2015. Allí también se recomendaba poner especial atención a las medidas de prevención y diagnóstico oportuno y en la adecuada instrumentación de las constancias donde se asiente la voluntad de atención de las pacientes.

#### 4. INVESTIGACIÓN MARCO: “ESTRATEGIAS Y TRANSFORMACIONES EN EL GOBIERNO PENITENCIARIO SOBRE LOS GRUPOS ESPECÍFICOS DE MUJERES, MUJERES TRANS Y TRAVESTIS, Y JÓVENES ADULTOS ENCARCELADOS EN SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL”. SÍNTESIS DEL SEGUNDO INFORME DE AVANCE

El Departamento de Investigaciones, a partir del requerimiento específico del Sr. Procurador Dr. Francisco Mugnolo, diseñó un proyecto de investigación bi-anual 2019-2020 sobre “*Estrategias y transformaciones en el gobierno penitenciario sobre los grupos específicos de mujeres, mujeres trans y travestis,*<sup>48</sup> *y jóvenes adultos encarcelados en Servicio Penitenciario Federal*” que reconoce como antecedente la investigación realizada entre los años 2001 a 2004, cuyo título fue “*Las mujeres y los jóvenes encarcelados en el ámbito nacional: abordaje cuantitativo y cualitativo en torno a grupos sobrevulnerados dentro de la población carcelaria*”, a partir de un convenio firmado entre la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

A fin del año 2019 y principios del 2020 se planificó el trabajo investigativo de acuerdo al diseño de los objetivos generales y la selección de objetivos específicos a fin de operacionalizarlos en relación a diferentes campos temáticos diseñados de acuerdo a criterios conceptuales-metodológicos.

Durante el año 2019 se realizó el trabajo de campo previsto para la Investigación en los Complejos/Unidades que alojan mujeres adultas y jóvenes adultas, personas trans y jóvenes adultos varones, se aplicaron las Encuestas individuales y entrevistas en profundidad a las personas detenidas, se confeccionaron los Registros de Campo de cada unidad penitenciaria y se realizaron las entrevistas con diferentes autoridades penitenciarias. Esta primera información se integró en el contexto más amplio de contenidos en el marco de un Primer Informe de Avance de la Investigación, cuyo resumen se publicó en el apartado correspondiente a **Colectivos sobre-vulnerados en el encierro** en el Informe Anual de la PPN 2019.

Para el año 2020 se había planificado la continuidad del trabajo de campo teniendo en cuenta tres objetivos: el primero, completar el relevamiento de Complejos/Unidades incorporando el reciente inaugurado Complejo VI de Mendoza –en este caso la unidad de mujeres inaugurada durante el año 2019- e indagar sobre las características del alojamiento de los jóvenes adultos con causas federales en el mismo. El segundo objetivo, producto de emergentes identificados en el marco del trabajo de campo en el Complejo Penitenciario III de Salta, y antecedentes registrados por el Organismo, avanzar y profundizar la indagación empírica, acerca del encierro y alojamiento prolongado en Escuadrones de Gendarmería en Salta, Jujuy, Tucumán, etc., (NOA) realizando entrevistas en profundidad a mujeres y jóvenes alojados en dicho Complejo, como así también entrevistas a autoridades penitenciarias correspondientes a la Coordinación Regional del SPF sobre el alojamiento y la distribución de población en Complejos y Unidad del NOA y funcionarios de la Justicia Federal de Salta. Y por último, el tercero vinculado a realizar entrevistas en profundidad a personas trans alojadas en el Complejo IV de Ezeiza a fin de identificar y analizar –a partir de sus relatos– prácticas y estrategias de gobierno sobre este colectivo singular, por un lado, en el marco del despliegue de todas las agencias de la cadena punitiva (agencia policial, agencia judicial

---

48 En el desarrollo de esta investigación se hace referencia más frecuentemente a la categoría “mujeres” a los efectos de hacer esta investigación comparable con la realizada entre los años 2001-2004, mientras que “mujeres trans y travestis” serán referidas como el grupo “personas trans”.

y agencia penitenciaria), y por otro, a su vez, focalizar el análisis sobre la gestión de esta población específica en el marco del encierro punitivo.

Ante la emergencia sanitaria producida por la pandemia COVID-19 y la cuarentena “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO) decretada por el gobierno nacional a partir del 23 de marzo (Decreto 297/2020) siendo la misma prorrogada recurrentemente, se reestructuró la planificación realizada teniendo en cuenta dos decisiones metodológicas de carácter central para la continuidad del proceso investigativo.

La primera de ellas fue en referencia a la **fuentes primaria de información** que, ante la imposibilidad de efectivizar trabajos de campo en los Complejos III Salta; VI Mendoza y IV Ezeiza y con ello completar el relevamiento de información aplicando el instrumento específico (encuesta) a personas detenidas, entrevistas en profundidad y entrevistas a personal penitenciario y judicial (en particular zona NOA), una parte significativa del trabajo se focalizó, entonces, en la tarea de **sistematización de información relevada en 2019 (en total 7 cárceles). Se construyó un corpus empírico por cada Complejo/Unidad** teniendo en cuenta: las encuestas realizadas a personas detenidas, las entrevistas en profundidad; las entrevistas a personal penitenciario y los registros y notas de campo. Para ello, se fueron realizando las siguientes tareas: carga de las 185 encuestas, ajuste y consistencia de la Base de Datos, sistematización de las entrevistas en profundidad realizadas tanto a personas detenidas (Total: 24) como a las autoridades penitenciarias (Directivos/as; de Seguridad, Tratamiento y Médica) (Total: 14). Concluida esta etapa se encuentra en elaboración un Informe Preliminar por Unidad/Complejo y se está a la espera de poder efectivizar el trabajo de campo en el primer semestre del año 2021, a fin de integrar y articular la información en relación a los objetivos de investigación vinculados a establecer relaciones en el marco del archipiélago institucional carcelario federal y a su vez, establecer lecturas analíticas-conceptuales en relación a cambios y continuidades en clave de gobierno penitenciario sobre estas poblaciones de mujeres (adultas y jóvenes adultas), personas trans y jóvenes adultos.

La segunda decisión metodológica y en la que se centró el **Segundo Informe de Avance**, refiere al trabajo conceptual y metodológico en relación a la selección de **fuentes secundarias** –que destacamos como parte fundamental de todo proceso investigativo– a fin de triangularlas entre sí y con las fuentes primarias.

Este proceso requirió de una lectura de los objetivos generales y específicos de cada eje temático (Ver este Apartado en el Informe Anual de la PPN 2019) para orientar la selección de las fuentes secundarias y así conformar un abordaje que encuadre y contextualice, tanto desde la dimensión cuantitativa como la cualitativa, las características de la población encarcelada en general y de las poblaciones objeto de estudio en particular respecto de las diferentes variables abordadas y particularmente en relación a su alojamiento y distribución en determinadas Unidades y Complejos identificando las continuidades y transformaciones del gobierno penitenciario en los últimos 16 años, periodo que contempla los resultados de la primera investigación *“Las mujeres y los jóvenes encarcelados en el ámbito nacional: abordaje cuantitativo y cualitativo en torno a grupos sobre-vulnerados dentro de la población carcelaria”* (2001-2004), publicada con el título *Voces del Encierro* y esta segunda propuesta diseñada en el año 2019.

En cuanto a la dimensión cuantitativa, se decidió abordar fuentes secundarias con el propósito de construir información estadística a partir del encuadre conceptual y metodológico del Proyecto de Investigación, el cual presentamos brevemente en el siguiente párrafo:

“(..) el avance del Estado penal en el siglo XXI tiene su correlato con la cuestión del gobierno de la seguridad y el orden en general. La penalidad neoliberal y el castigo carcelario como parte del gobierno de la excedencia social aportan a la caja de herramientas para interrogar y conceptualizar el sentido de la cárcel en el presente, en particular en el espacio social y político de nuestras geografías. A pesar de ocultar al castigo bajo la manta de una pena resocializadora, en los últimos años se han presentado claros ejemplos del abandono explícito de un fin de la pena de encierro que transforme ‘sujetos’, ya no solo identificable en la práctica penitenciaria judicial sino en las reformas legislativas, en particular en lo que refiere a la Ley de Ejecución Penal N°24.660. El encierro carcelario, el secuestro de personas, de su libertad y la suspensión de todos sus derechos, ‘justificado’ en una pena útil en el sentido de la ‘rehabilitación del delincuente’ se ha transformado en tanto instrumento de gobierno, en el marco de un modelo penitenciario fundado en el control y la seguridad. El crecimiento exponencial de la población carcelaria se presenta en clara correspondencia al desarrollo del proceso político, económico, social y cultural de exclusión y precarización social que se registra al menos desde la década del ‘90. La cuestión del gobierno de la cárcel reconoce la “necesaria” implementación de estrategias que articulen ejercicios de soberanía y disciplinarios claramente subordinados a tecnologías de poder que garanticen el control y la regulación de la población encarcelada”.

Este abordaje cuantitativo se inscribe en dos supuestos de trabajo troncales de este Proyecto en cuanto al proceso de investigación en clave estadística:

*Supuesto: El avance del Estado Penal es observable en términos cuantitativos en cuanto al crecimiento de la población encarcelada en Argentina en general y en el sistema federal en particular. La caracterización de la población encarcelada con variables sociodemográficas y tipo de delitos permiten develar las coordenadas que rigen la relación entre política criminal y la política de encarcelamiento.*

*Supuesto: La relación entre política criminal y política de encarcelamiento en cuanto a las poblaciones objetos de estudio –**mujeres y jóvenes adultos**– presentan singularidades en el presente como en su desarrollo histórico en el ámbito nacional-federal. La especificidad que asume la relación entre política criminal y política de encarcelamiento en cada una de las “poblaciones-objeto” es observable en el despliegue de las distintas agencias que integran la cadena punitiva, también en términos comparativos con la población encarcelada en general, y a través del análisis de variables tales como tipo de delito y nacionalidad. Estas lecturas analíticas permiten evidenciar el atributo selectivo y discrecional de las mismas.*

Y a su vez, este abordaje cuantitativo se inscribe en un diseño metodológico que contempla cuatro objetivos<sup>49</sup>, de los cuales, en este Segundo Informe de Avance, se presentan resultados en relación a dos de ellos que citamos a continuación:

---

49 En el Primer Informe de Avance del cual se presentó una síntesis en el Informe Anual de la PPN 2019, se produjeron resultados en clave cuantitativa en relación al objetivo general: “Construir una serie histórica sobre cantidad de población encarcelada en general y de las poblaciones objeto en particular desde el 2001 hasta el 2018 a fin de trazar continuidad con la construida, desde el año 1990 hasta el año 2001, en la Investigación de Voces del Encierro”, en el Segundo informe de Avance se producirán resultados de acuerdo a los objetivos presentados en este apartado y un cuarto objetivo general será abordado en el Tercer Informe de Avance previsto para julio 2021.

*-Cuantificar y caracterizar a la población encarcelada en el ámbito penitenciario federal en base a la construcción de información sobre datos de fuentes secundarias, teniendo en cuenta variables como edad, nacionalidad, sexo-género, tipo de delito, situación procesal y régimen de progresividad.*

*-Cuantificar y caracterizar población objeto de estudio - jóvenes adultos y mujeres en el ámbito penitenciario federal en base a la construcción de información sobre datos de fuentes secundarias, teniendo en cuenta variables como edad, nacionalidad, sexo-género; tipo de delito, situación procesal y régimen de progresividad.*

Así, en la **dimensión cuantitativa de la Investigación**, en este Segundo Informe, se avanzó en la construcción de información estadística actualizada al 2019 sobre la población encarcelada en general del país siendo la fuente seleccionada la base de datos del Sistema Nacional de Estadística de la Ejecución de la Pena (SNEEP) y aquella población alojada en unidades del Servicio Penitenciario Federal a partir de información de las bases de datos del SPF, desagregada por variables sociodemográficas –edad, género, nacionalidad–, por tipo de delitos y situación procesal-régimen de progresividad como así también su distribución en el archipiélago carcelario federal. Asimismo, se elaboró una serie histórica con la misma desagregación a fin de realizar lecturas sobre cambios y continuidades en relación a la población encarcelada en general del SPF y en particular respecto de las poblaciones objeto de estudio: mujeres, personas trans y jóvenes adultos mujeres y varones.

Por ello, esta presentación de información cuantitativa tiene por objetivo realizar una lectura estadística actual (al año 2019) –con una breve mención a la coyuntura del año 2020 por la pandemia COVID 19–, sobre las poblaciones objeto de este estudio destacando las caracterizaciones propias de cada una en relación a las variables mencionadas, y a su vez realizar comparaciones con la población total y con los resultados plasmados en la Investigación realizada entre los años 2001-2004.

Antes de presentar los objetivos y supuestos de trabajo seleccionados para este Informe de Avance en el marco de la dimensión cualitativa, nos interesa dar cuenta que más allá de las especificidades propias de cada una de estas dos dimensiones, la lectura de sus resultados requiere siempre de un ejercicio de integración analítica que haga posible comprender la relación entre las características –cambios y continuidades– de las poblaciones objetos de estudio, el archipiélago carcelario federal que aloja a las mismas y a su vez el despliegue de las prácticas de gobierno penitenciario que expresan transformaciones y cristalizaciones- en cuanto a los jóvenes adultos varones como a mujeres y personas trans encarceladas/os.

A continuación se transcribe un párrafo de la fundamentación del proyecto que nos permite ilustrar esta propuesta conceptual-metodológica.

“(...) el objetivo principal de esta investigación será **identificar y analizar las continuidades, las readaptaciones como las innovaciones en relación a la producción de estrategias del poder penitenciario en cuanto al gobierno de estas poblaciones**. Ello implica dos dimensiones de abordaje: en cuanto al **abordaje cuantitativo** se abordará de acuerdo a objetivos y tareas referidas en párrafos precedentes. En relación al **abordaje cualitativo**, partiendo del aporte de la información cuantitativa, se desarrollará la indagación empírica sobre aquellas temáticas que den cuenta de la “vida en la cárcel” de cada uno de estos grupos específicos, focalizando en la caracterización del archipiélago carcelario que los aloja, cambios y cristalizaciones del espacio carcelario y sobre la ges-

ción y el gobierno en términos de ‘seguridad-conflicto-régimen de vida’ y de ‘tratamiento penitenciario’, en clave de producción de subjetividades devaluadas en el ejercicio de derechos, y en cuanto a la articulación entre ambos, dado que estructuran de modo productivo como represivo el poder de castigar en el encierro carcelario.”

En este sentido, y teniendo en cuenta que la producción de información y conocimiento de carácter cualitativo es sustancial en cuanto a los alcances de esta investigación, dicho abordaje se inscribe en dos supuestos de trabajo troncales del Proyecto:

*Supuesto: La relación entre política criminal y política de encarcelamiento en cuanto a las poblaciones objetos de estudio –mujeres y jóvenes adultos– presentan singularidades en el presente como en su desarrollo histórico en el ámbito nacional-federal. La especificidad que asume la relación entre política criminal y política de encarcelamiento en cada una de las “poblaciones-objeto” es observable en el despliegue de las distintas agencias que integran la cadena punitiva, también en términos comparativos con la población encarcelada en general, y a través del análisis de variables tales como tipo de delito y nacionalidad. Estas lecturas analíticas permiten evidenciar el atributo selectivo y discrecional de las mismas.*

*Supuesto: Los poderes: soberano, disciplinario y de control-securitario de la población encarcelada-mujeres, personas trans y jóvenes adultos- son necesarios y complementarios entre sí, registran especificidades según determinadas poblaciones y se despliegan readaptándose estratégicamente, construyendo el andamiaje de prácticas y discursos del poder penitenciario-judicial en clave de gobierno carcelario en las que se identifican continuidades y transformaciones a lo largo de períodos de tiempo observables y comparables.*

**La dimensión cualitativa** en el Segundo Informe de Avance se centró en el **primer bloque temático: “Las transformaciones, emergentes y cambios en relación a problemáticas vinculadas a las poblaciones objeto de estudio y al archipiélago carcelario federal”**. Y para abordarlo se seleccionaron algunas temáticas: cambios y continuidades en el archipiélago institucional y poblaciones de estudio; la relación entre política criminal y política de encarcelamiento, en este caso, una aproximación al estudio de la Ley 23.737 sobre el régimen penal de estupefacientes y su impacto en cuanto al crecimiento de la población carcelaria en el sistema federal, como así también en cuanto al impacto diferenciado del encarcelamiento en relación a las poblaciones en estudio, y en este caso, específicamente sobre una de ellas, las personas trans.

Esta propuesta se corresponde con los siguientes objetivos diseñados en el proyecto y que transcribimos a fin de encuadrar la presentación:

*-“Identificar y analizar las transformaciones, emergentes y cambios en relación a la estructura carcelaria en general y en particular la estructura carcelaria destinada a estos grupos específicos desde el año 2004 hasta el año 2019”.*

*-“Identificar y analizar las transformaciones, emergentes y cambios en relación a los modos de gobierno-gestión de estos grupos específicos y en particular en cuanto a los subgrupos que las integran, desde el año 2004 hasta el año 2019”.*

*-“Caracterizar y describir las producciones, modificaciones y cambios en las normativas (reglamentos, resoluciones etc.) penitenciarias en relación a estos grupos específicos y en particular en cuanto a los **subgrupos que las integran**, desde el año 2003 hasta el año 2019”.*

*-“Caracterizar y describir las modificaciones y cambios legislativos que involucran a estos grupos específicos, en particular en relación a la ley 24.660 (ley 27.375), la ley de flagrantia 27.272, la ley de extranjeros, etc., la ley de migraciones 25.871 (DNU 70/17), **la ley 23.737** (y sus modificaciones) teniendo en cuenta la relación entre política criminal y política de encarcelamiento”.*

Por lo tanto, integrando los objetivos y los supuestos de trabajo se seleccionaron tres campos temáticos comprendidos en ese primer bloque.

**El primer campo temático** refiere a la identificación de significativas **transformaciones institucionales penitenciarias en relación a las poblaciones objeto de estudio como en relación al archipiélago institucional** carcelario que las aloja, durante los 16 años que transcurrieron desde la primera investigación realizada. Para ello, se ha trabajado con las **fuentes secundarias** de información en cuanto a normativas, resoluciones, disposiciones etc., que produce el **Servicio Penitenciario Federal** y que se plasman en los Boletines Públicos y Normativos de esa institución.

**El segundo campo temático** refiere a una lectura analítica de la relación entre política criminal y política de encarcelamiento, focalizando la indagación sobre una fuente secundaria clave como es la ley 23.737 en el marco de la persecución penal y su impacto en la estructura de las poblaciones encarceladas desde 1989 hasta el presente. Así, se **desarrolla un recorrido conceptual e histórico de la ley 23.737 denominada Régimen Penal de Estupefacientes, inscribiéndola en un complejo entramado del avance del control penal punitivo a nivel nacional, regional y mundial, gestado a partir de 1970.** Esta información se trianguló con lecturas analíticas de los datos provenientes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) que requirió de una lectura específica acerca de la producción de información criminal por parte del Estado y en este caso en particular sobre aquellos delitos comprendidos en la ley 23.737 y en este sentido recuperamos información producida en el marco de la Investigación en relación al SNEEP respecto de la población en general y en particular sobre las poblaciones objeto de estudio, destacando la singularidades de cada subgrupo (mujeres, mujeres extranjeras, personas trans, personas trans extranjeras, jóvenes adultas mujeres y jóvenes adultos varones). A su vez, esa triangulación recupera información producida por el propio Organismo que ha asumido un especial interés en más de 20 años de trayectoria, en cuanto al impacto de la captura penal por la imputación de delitos comprendidos en esta ley 23.737, en particular en relación a la población de mujeres, mujeres con hijos/as encarcelados/as y personas trans. Así, también, se realizó una síntesis **de antecedentes** en la temática teniendo en cuenta las siguientes **fuentes secundarias: Informes Anuales de la PPN e Informes producidos por el Área de Género y Diversidad Sexual.**

**Por último, el tercer campo temático** y a efectos de continuar con la lectura que interaccione con los campos precedentes y profundice las singularidades que evidencia el despliegue de la cadena punitiva en cuanto la orientación y vinculación entre política criminal y política de encarcelamiento, **presentamos algunas aproximaciones analíticas sobre la población trans.** Ello se constituye en un emergente en el que se debe focalizar la indagación debido a tres características identificadas en los diferentes relevamientos, estudios e intervenciones realizados por este Organismo: si bien no registra un aumento de captura de población trans en términos cuantitativos a lo largo

de los últimos años en el ámbito carcelario, eslabón final de la cadena punitiva, es una población que desde la sanción de la ley de drogas en 1989 ha sido foco de la persecución penal en forma sistemática; también, esta población ha sido invisibilizada durante años por parte del SPF pero al mismo tiempo ha sido materia de diferentes acciones institucionales, tanto en relación a características singulares de su alojamiento en determinados complejos penitenciarios como al interior de los mismos durante estos 16 años que abarca –en clave comparativa– el periodo de indagación de esta propuesta investigativa y por último, focalizar en acciones institucionales producidas en tanto población específica –personas trans– identificando prácticas de gobierno sobre la misma en las unidades/complejos en las que es alojada en particular a partir del proceso de visibilización institucional por parte del SPF de los últimos años. Para ello proponemos un recorrido de **dos fuentes secundarias propias del Organismo: los Informes Anuales de la PPN y los Expedientes N°s 9750 y 68** en los que se plasman informes, estudios, e intervenciones institucionales del Organismo, en particular del Área de Género y Diversidad Sexual.

Por razones de espacio en este acápite presentamos únicamente una breve síntesis de la dimensión cuantitativa. Se puede acceder al informe completo en el sitio *web* de la PPN.

**Acerca de la dimensión cuantitativa: la población encarcelada, mujeres, personas trans-travestis y jóvenes adultos varones, una presentación estadística en clave histórica y comparativa**

La información que contiene el Segundo Informe de Avance se enfoca en las series históricas (2002-2019) por población en estudio para las siguientes variables: edad, nacionalidad, sexo-género; tipo de delito, situación procesal, régimen de progresividad, reincidencia, jurisdicción, condena y unidades penitenciarias de encarcelamiento. La variable sexo-género se constituye en la que permite el recorte de las poblaciones en estudio (más un corte por edad para los Jóvenes adultos Varones). El agregado de algunas variables respecto a las indicadas en los objetivos se corresponde con un proceso de exploración, ampliación y análisis de los datos aportados por las fuentes en investigación. En este caso la fuente abordada fue la base de datos del SNEEP, como venimos indicando en varios informes<sup>50</sup>, esta base tiene una serie de deficiencias, en cuanto a su confiabilidad y validez que deben ser tenidas en cuenta a la hora del análisis. En particular con respecto a estas poblaciones, los datos no coinciden para todos los años con los que hemos relevado de otras fuentes, en particular los partes penitenciarios<sup>51</sup>. Sin embargo, la apertura de la base permite agrupamientos de variables y cruces específicos que no se presentan en los Informes SNEEP y que son de particular interés para esta investigación. Como primera aproximación hemos decidido trabajar con la base tal como está publicada sin estimar valores para los datos perdidos dando cuenta de los casos válidos en las frecuencias (se señala, cuando corresponde, cantidad de datos perdidos en cada tabla). Pero sí realizamos recategorizaciones por agrupamiento de categorías con dos criterios, por un lado, en relación a recortes de interés para la propia investigación, y por otro como un modo de presentar las tablas. En la síntesis que se presenta a continuación se expone la tabla 1 de distribución de la población, las demás se excluyen por razones de espacio desarrollando el análisis de las mismas, únicamente.

**Cuadro general de las poblaciones (2002-2019)**

Al abordar el Cuadro 1 se pueden señalar las siguientes cuestiones: Tanto para las mujeres como para los jóvenes adultos varones ha habido una tendencia a la baja en términos relativos en la serie.

<sup>50</sup> Ver apartados metodológicos de los informes sobre Penas Cortas (consultar [aquí](#)) y Flujos de encarcelamiento (consultar [aquí](#)).

<sup>51</sup> Esos datos fueron presentados en el resumen del Primer avance de investigación. Ver Informe Anual de la PPN 2018.

Así al considerar estas poblaciones como % del total general, en el caso de las mujeres pasamos de un máximo de 11,8% en 2006 a 7,1% en 2019; y en el caso de los jóvenes adultos varones el máximo fue de 5,5% en 2005 con su mínimo de 2,5% en 2019. Sin embargo, en términos absolutos las series de mujeres y jóvenes presentan comportamientos disímiles. Mientras que en los jóvenes la tendencia a la baja es relativamente continua, y pasa de un pico de 534 encarcelados en 2005 a 350 en 2019; para el caso de las mujeres las fluctuaciones son más intensas, con valores similares al principio y al final de la serie (949 mujeres detenidas en 2002 y 982 en 2019<sup>52</sup>) un valor máximo de 1.105 mujeres para los años 2005 y 2006, a partir de allí una tendencia a la baja que se revierte en el año 2017<sup>53</sup> y llega casi a los valores máximos con 1.092 presas en 2018. En definitiva, en términos relativos la importancia de las mujeres descende (respecto de la población total encarcelada), pero en absolutos se ha mantenido fluctuando, pero tendencialmente estable.

En cuanto a la población trans, se registra desde el año 2015 en el SNEEP<sup>54</sup>, siendo una población muy pequeña en términos relativos, entre el 0,2% y el 0,3% de la población total, es de destacar que se duplicó en un lapso de 5 años, pasando de 22 personas en 2015 a 45 en 2019.

**Cuadro 1 - Poblaciones encarceladas en estudio y total general en el SPF (2002-2019).  
Valores absolutos y porcentajes**

Año	Mujeres		Jóvenes Adultos Varones		Trans		Total Encarcelados	
2002	949	9,8%	517	5,4%			9.655	100,0%
2003	791	8,8%	393	4,4%			8.951	100,0%
2004	1.010	10,4%	416	4,3%			9.737	100,0%
2005	1.105	11,5%	534	5,5%			9.624	100,0%
2006	1.105	11,8%	429	4,6%			9.379	100,0%
2007	1.040	11,5%	397	4,4%			9.024	100,0%
2008	940	10,3%	309	3,4%			9.148	100,0%
2009	817	8,9%	491	5,3%			9.209	100,0%
2010	780	8,2%	429	4,5%			9.522	100,0%
2011	819	8,5%	381	4,0%			9.643	100,0%
2012	790	8,1%	366	3,7%			9.806	100,0%
2013	760	7,8%	392	4,0%			9.794	100,0%
2014	735	7,1%	400	3,8%			10.423	100,0%
2015	726	7,1%	374	3,6%	22	0,2%	10.273	100,0%
2016	767	7,0%	418	3,8%	27	0,2%	10.967	100,0%
2017	908	7,7%	367	3,1%	38	0,3%	11.861	100,0%
2018	1.092	8,2%	376	2,8%	43	0,3%	13.358	100,0%
2019	982	7,1%	350	2,5%	45	0,3%	13.807	100,0%
<b>Total</b>	<b>16.116</b>	<b>8,8%</b>	<b>7.339</b>	<b>4,0%</b>	<b>175</b>	<b>0,1%</b>	<b>184.181</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SNEEP. 184.181 casos válidos de 184.181 casos en la base.

52 Los valores para el principio de la serie se invierten en importancia para los años 2002 (862) y 2003 (930) en las fuentes relevadas (partes penitenciarios) y publicadas en el avance anterior. Pero partiendo de 2004 la tendencia es la misma.

53 Si tomamos los datos del avance anterior hay una reversión de la baja entre 2012 (917) y 2013 (905), los otros años las diferencias de las dos fuentes son menores.

54 En el informe anterior, presentábamos datos para trans desde 2017, ya que los datos provenían de partes del SPF que recién ese año comenzaron a dar cuenta de esa población.

## Edad

En cuanto a las mujeres, se puede hablar de un creciente envejecimiento de la población encarcelada. Así, si bien las categorías de edad se mantienen relativamente estables en la serie en cuanto a importancia dándose las frecuencias más abultadas entre los 21 y los 45 años, podemos destacar un corte a partir de los 40 años. Así, entre los 18 y los 40 años las categorías presentan leves descensos (en conjunto pasan de representar el 67,5% en 2002 al 60,2% en 2019) mientras a partir de los 41 presentan leves ascensos (en conjunto pasan del 32,5% en 2002 al 39,8% en 2019). Esto ha impactado en el promedio general de la edad para las mujeres encarceladas que pasó de 36 años en 2002 a 38 años en 2019.

En el caso de los jóvenes adultos varones la poca amplitud de la variable (de 18 a 20 años) relativiza de por sí los análisis que puedan hacerse. Pero pueden destacarse algunas cuestiones, la categoría de edad más importante para toda la serie es la de 20 años en un rango que va del 48,5% en 2014 al 74,3% en 2009, le sigue 19 años con un rango que va de 30% en 2003 a 38,3% en 2012 y por último los 18 años que va de 4,1% en el 2009 a 18,5% en 2014. Dentro de estos rangos hay una importante fluctuación de año a año que no parece decantarse en una tendencia uniforme. Como particularidad se destacan: el año 2005 por encontrarnos con detenidos menores de 18, ese año hubo un traslado de los Institutos debido a una serie de conflictos y ese mismo año y el siguiente con frecuencias altas para los 18 años que pueden atribuirse a los traslados aludidos y su peso al año siguiente.

En cuanto la población trans, lo más destacable es que entre los 31 y los 40 años se concentra el 48,8% de los casos para 2019, la serie presenta una gran variabilidad entre los casos, pero dado la poca masa de los mismos esto no resulta relevante en principio.

## Nacionalidad

Para la población encarcelada total, en 2019 la nacionalidad argentina representa el 81,6%, mientras que para los jóvenes adultos varones fue del 88%, para las mujeres del 66,6% y para las trans del 46%.

Por una parte, entre los jóvenes la población de nacionalidad argentina es mayor que la de la población general, ronda el 90% con valores algo más bajos a partir de 2010, pero fluctuantes en la serie histórica. Por el contrario, en el caso de las mujeres en toda la serie se mantiene por debajo de los valores generales fluctuando alrededor del 60%. El caso de las trans es particularmente especial, porque en el marco de fluctuaciones en sentidos contradictorios, aquellas de nacionalidad argentina llegan a estar por debajo de las extranjeras en su conjunto en 4 de 6 años de la serie, en tanto que la nacionalidad peruana se constituye en la principal en 2 de 6 años, hay aquí una clara focalización de la política criminal y penal.

En relación con las mujeres y los jóvenes, las otras nacionalidades que se destacan son la boliviana, peruana y paraguaya, en proporciones más altas para las mujeres que para los jóvenes dada la relación con la nacionalidad principal argentina. Pero comparten una tendencia al crecimiento de estas nacionalidades, que es además una tendencia que se verifica en la población general.

## Delito

El SNEEP codifica los delitos en 28 categorías. Como un modo de destacar las categorías sobresalientes, sólo haremos referencia a las que presentan mayor frecuencia.

Tanto para el caso de las mujeres como de las trans el delito más imputado es “Infracción ley n° 23.737” (que es presentada sin ninguna desagregación por parte del SNEEP), lo que se constata para toda la serie, aunque con fluctuaciones importantes tanto absolutas como relativas. Así en 2019 a las mujeres se les había imputado la “Infracción ley n° 23.737” al 67,2% de ellas, con un máximo de 87,5% para el año 2002 y un mínimo de 52,8% en el año 2010, en términos absolutos las fluctuaciones también son importantes, aunque a veces no coinciden con las relativas. Entre las trans este delito representa el 80% para 2019.

La segunda categoría en importancia para las mujeres, también entre las trans, son los delitos contra la propiedad (“Robo y/o tentativa de robo”; y “Hurto y/o tentativa de hurto”). Para las mujeres, en conjunto, las dos categorías rondan el 20%, hacemos una lectura de conjunto de las dos categorías porque cada una por separado tienen un comportamiento totalmente *anormal*, pero en conjunto son bastante estables. Así, por ejemplo, para el año 2007 hay 170 casos en “Robo y/o tentativa de robo” y 7 para “Hurto y/o tentativa de hurto”, al año siguiente, 2008, la relación se invierte con 17 casos en “Robo y/o tentativa de robo” y 186 para “Hurto y/o tentativa de hurto”. Estos cambios de año a año se suceden varias veces durante la serie (lo mismo sucede para los jóvenes adultos varones) como si de un año a otro las personas se pusieran de acuerdo para cambiar la modalidad de delito, o todos los juzgados lo hicieran sobre como calificar. Aunque es mucho más probable que se deba a una deficiencia en la carga de los datos.

En el caso de los jóvenes adultos varones son estos últimos delitos “contra la propiedad” los que concentran la mayoría de las imputaciones. Así, en 2019 ambas reunían al 65,1% de los jóvenes. En la serie se ve una tendencia a la disminución de la importancia relativa de estos delitos contra la propiedad reunidos, hasta 2015 fluctúan entre el 70% y el 80%, a partir de allí se presentan los valores por debajo del 70%. La segunda categoría en importancia, “Infracción ley n° 23.737”, que para 2019 representa el 16,6% de los presos, tiene un comportamiento inverso en la serie que la anterior categoría, tiende a crecer en los últimos 5 años, lo que se ve con más claridad al repasar la columna de los valores absolutos.

### Situación procesal

En dos poblaciones se presentan porcentajes de procesados superiores al del total general de encarcelados. Así, en 2019 para la población encarcelada total los procesados representan el 54,5%, mientras que en las mujeres representan el 61,1% y el 67,7% en los jóvenes. Este mayor porcentaje de procesados en las poblaciones en estudio se da durante toda la serie.

En relación con las presas mujeres las procesadas, a lo largo de la serie giran en torno al 60% con un mínimo de 50,1% en 2003 y máximos superiores al 68% en 2002, 2017 y 2018, ha habido varios ciclos de fluctuación y no parece afirmarse una tendencia uniforme.

Lo mismo sucede con los jóvenes adultos varones donde tampoco parece afirmarse una tendencia uniforme, los procesados fluctúan en casi toda la serie entre el 70% y el 80% con un mínimo de 67,7% en 2019 y un máximo de 82,8% en 2014.

En el caso de las trans la cantidad de procesadas -46,7%- está por debajo de la población general para 2019, pero para los cuatro años anteriores era superior con valores bastante más altos y un máximo de 86,8% en 2017.

### **Jurisdicción**

Tanto para las mujeres como para las personas trans la proporción de aquellas que están bajo jurisdicción federal es mayor que para el general de la población encarcelada. Así para el año 2019 la categoría federal representaba el 36,3% para el total de encarcelados mientras que para las mujeres llegaba al 64,3% y para las trans representaba el 62,2%. Esto como vimos anteriormente, está relacionado con el tipo de delito más imputado a estas poblaciones: infracciones a la ley de 23.737 de drogas. Esto ha sido así en casi toda la serie con la excepción de los años 2008 al 2010, en que hubo más presas bajo jurisdicción nacional que federal.

Por el contrario, los jóvenes adultos varones se concentran bajo la jurisdicción nacional, con el 71,4% para 2019, superando claramente el 54,7% de la población encarcelada en su conjunto. Esta prevalencia de los presos nacionales se mantiene en toda la serie, con un mínimo de 68,9% para 2018 y un máximo de 90,8% para 2009, y tiene relación con los tipos de delitos más imputados, correspondientes a delitos contra la propiedad. Sin embargo, debe destacarse que los jóvenes bajo jurisdicción federal van aumentando en importancia a lo largo de la serie, así entre 2002 y 2014 los valores fluctúan alrededor del 10% llegando como máximo al 15,8% en 2013, pero a partir de 2015 comienzan a superar el 20%, con un máximo de 25,5% en 2018.

### **Reincidencia**

En relación con la reincidencia debe tenerse presente la poca cantidad de casos válidos (aproximadamente 1/3 en las mujeres, 1/6 para los jóvenes y 1/3 para las trans) de modo que las lecturas son válidas sólo bajo el supuesto que los casos válidos se distribuyen de modo similar a los casos en el universo. Por otra parte, debe aclararse que las categorías que el SNEEP utiliza son de carácter judicial-penitenciario y refieren, según hemos podido constatar a partir de entrevistas a personal del área de judiciales del SPF, a la siguiente distinción administrativa: 1. Primario, quienes no tienen antecedente de haber estado anteriormente en unidades penales del SPF lo cual no significa que no tengan causas judiciales, y hasta condenas anteriores en otras jurisdicciones. 2. Reiterante, personas que son catalogadas de tal modo por el SPF en función de haber tenido detenciones en unidades penales del SPF. 3. Reincidente y reincidente múltiple, personas que han sido declaradas como tales por la justicia.

Hechas esas puntualizaciones se destaca que las personas categorizadas como primarias son la categoría principal para las tres poblaciones, para 2019 en mujeres representan el 73%, en jóvenes 98,2% y entre las trans el 54,2%. Esta preponderancia se sostiene en la serie para las tres poblaciones, con algunos pocos años en que la categoría principal es la de Reiterante (que es la categoría) que se sostiene, mayormente, en la serie como segunda en importancia.

### **Condena**

El dato más destacado es que para las tres poblaciones, mujeres, jóvenes y trans, la condena mayoritaria está entre los 4 y 6 años de cárcel con frecuencias que rondan el 70%. Para el año 2019 estas penas representan el 66,9% en mujeres, el 56,6% en jóvenes y el 66,7% en trans.

Tanto para mujeres como para jóvenes la serie presenta una tendencia a la disminución de esta categoría. Así en el caso de las mujeres a partir de 2013 se presentan valores por debajo del 70% cuando el máximo había sido de 79% en el año 2007. Sin embargo, si nos concentramos en los últimos años, vemos que hay un aumento en términos absolutos de estas penas de 160 en el año 2015 a 255 en el 2019 aunque mantiene su importancia relativa, esto se debe al aumento de las penas de hasta tres años 9,7% en 2019, y también a aquellas de entre 7 y 9 años, 9,2% el mismo año.

En los jóvenes, las condenas entre 4 y 6 años de cárcel que llegaron a un máximo de 89,5% en el año 2004, a partir de 2017 presentan valores por debajo del 79%. Pero como en el caso anterior, la disminución relativa de los últimos años no se da en términos absolutos donde se mantiene relativamente estable alrededor de los 60 casos, lo que ha aumentado son las penas de hasta 3 años, que para el 2019 llegaron a los 40 casos que representan el 35,4% del total.

En el caso de las trans es difícil destacar una tendencia con el poco agregado de casos existente, pero puede destacarse que las penas de 4 a 6 años van perdiendo peso relativo, aunque no absoluto, y esto por una mayor distribución de casos en las otras categorías. Hay que destacar que no hay penas superiores a los 12 años en toda la serie.

### **Unidad penitenciaria**

En cuanto a las unidades penitenciarias en que se encontraban encarceladas las tres poblaciones en estudio, lo más relevante a destacar es que se constata la conformación a lo largo de la serie de una red de unidades en el interior del país, lo cual coincide con la detección de los circuitos de circulación y traslados, como así también de políticas de persecución penal específicas de zonas de frontera, fenómenos que se vienen observando en el trabajo de campo. Para el caso de las mujeres, en 2002 el 90,5% se concentraba en unidades de la zona metropolitana de Buenos Aires, para 2019 esa cifra se había reducido al 65,1%. El caso de los jóvenes esto es menos marcado ya que para 2002 95,2% se concentraba en unidades de la zona metropolitana de Buenos Aires, y para 2019 esa cifra se había reducido al 86,9%, sin embargo, el movimiento entre unidades de la zona metropolitana permite evidenciar el proceso de reformulaciones que terminó con la concentración del CFJA en las Unidades 24, 26 y CRD.

En el caso de las trans se evidencia el cambio de unidades masculinas a femeninas en 2016, por lo demás es una población que se encuentra concentrada en el CPF IV.

### **Período de progresividad**

En cuanto al período de progresividad en que se encuentran las personas condenadas cabe mencionar que en el caso de las mujeres lo que se destaca es una evolución inversa entre el Período de tratamiento y el de prueba a lo largo de la serie, donde el primero (que es la principal categoría) tiende a ganar importancia relativa frente al segundo, así mientras para 2002 el Período de tratamiento representaba el 59,5% y el Período de prueba el 29,9%; en 2018 las primeras habían aumentado al 75,7% y las segundas bajado al 16,4%. Debe profundizarse en la investigación para la explicación de estos movimientos, sin embargo, es posible que tanto el mayor peso de penas cortas (en las que los tiempos de detención no permiten la aplicación de la progresividad) como de penas más largas (que implican períodos más largos para el paso de período) estén pesando. El año 2019 presenta la particularidad de una alta frecuencia en la categoría “No se aplica ninguna”, con el 38,5%, una categoría “residual” que no es definida en el SNEEP, cabe pensar que se trata de un “retraso” en la aplicación de la progresividad a las condenadas, ya que apenas son condenadas deberían ingresar al período de observación. La misma situación se da para las trans en el 2019, con lo que queda claro que se debe a una dinámica del CPF IV y no a una cuestión propia de la población en sí.

Con respecto a los jóvenes se producen varias fluctuaciones con respecto al período de tratamiento, que es por demás el principal, fluctuando entre el 80% y el 90% en la serie, esto se corresponde con que los jóvenes en general no llegan a hacer más de tres años en estas cárceles para jóvenes pasando luego a unidades de adultos, esta limitación temporal hace difícil que alcancen allí

el período de prueba. Sin embargo, hay que destacar que hay años en particular que los jóvenes bajo tratamiento están por debajo del 80%, 2002, 2007, 2009, y 2012 en los que la categoría “No se aplica ninguna” pasa a ser la segunda en relevancia con frecuencias entre el 20% y el 40%.

La información que se ha presentado en esta síntesis se encuentra ampliada y con lecturas analíticas relacionadas con los avances en los campos temáticos de la dimensión cualitativa en el Segundo Informe de Avance de la Investigación.

Por último, en el Informe Anual 2019 se presenta un análisis sobre el encarcelamiento del colectivo, puntualmente se reiteró: “en los últimos años observamos un crecimiento exponencial de la población trans y travesti encarcelada, siendo el delito de drogas la principal causa de su detención. De esta manera, al igual que en el caso de las mujeres cis, la ley de estupefacientes actúa también de forma discriminatoria y desproporcional en las mujeres trans y travestis, quedando expuestas a múltiples situaciones de violencia en las cárceles”<sup>55</sup>.

## 5. PERSONAS EXTRANJERAS ENCARCELADAS

El mundo se enfrenta actualmente a una emergencia sanitaria global sin precedentes ocasionada por la pandemia del COVID-19, ante la cual los Estados se vieron compelidos a adoptar medidas de atención y contención del virus. Una adopción de medidas excepcionales, pero de naturaleza, alcance y duración que no lesione, amplíe o profundice las limitaciones de los derechos fundamentales de las personas.

Entre las diversas medidas adoptadas para evitar la propagación del virus se dispusieron el cierre de fronteras y limitaciones de vuelos hacia y desde distintos países del mundo, afectando sustancialmente el flujo de la migración internacional. Las medidas adoptadas a partir de la pandemia frenaron sustancialmente el aumento del número de migrantes internacionales en alrededor 2 millones de personas a mediados de 2020, una cifra un 27% menor que el crecimiento previsto a mediados de 2019<sup>56</sup>.

En este sentido, es preciso señalar que el crecimiento del número de migrantes internacionales durante las últimas décadas pasó de los 173 millones de personas que vivían fuera de su país de origen en el año 2000, a los 221 millones a inicios de la década pasada y creció hasta los 281 millones en 2020. Los migrantes internacionales representan alrededor del 3,6% de la población mundial actualmente.

Las restricciones en la circulación internacional de personas ocasionó un impacto directo en la vida de las personas migrantes, que se vieron imposibilitadas de trasladarse en busca de nuevas oportunidades debiendo permanecer en sus países de origen –en algunos casos atrapados en contextos de gravedad- o a la inversa, personas que ya habiendo migrado se encontraron imposibilitadas de retornar a sus países y reencontrarse con sus familias y afectos. Esta especial afectación

---

55 Informe Anual PPN 2019, Pág. 416.

56 Según las cifras que aporta un nuevo informe de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

se acrecentó con las regulaciones de emergencia de las agencias migratorias nacionales que suspendieron la realización de trámites de regularización migratoria.

Asimismo, la pandemia ha generado –y genera, en tanto no ha finalizado- impactos diferenciados e intersecciones sobre el acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para ciertos colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, como ser las personas migrantes y las personas presas. Estas dificultades o límites en el acceso a derechos se acrecientan aún más en el caso de aquellas personas atravesadas por esas dos condiciones, es decir las personas migrantes presas.

Las referidas limitaciones, vienen a su vez acompañadas de discursos de odio que buscan legitimar al interior de las sociedades restricciones de derechos fundamentales. En este sentido, Fernand de Varennes, Relator Especial de las Naciones Unidas para las Minorías expresó *“El COVID-19 no es solo un problema sanitario, también puede ser un virus que agrave la xenofobia, el odio y la exclusión. Existen informes acerca de la violencia física que sufren los chinos y las personas asiáticas; de los discursos de odio que culpan a minorías, como a los romaníes y a los hispanos, de la propagación del virus; y de políticos que piden que no se permita el acceso de los inmigrantes a los servicios médicos. Todo muestra que los estados deben enfatizar de forma urgente que los derechos humanos de todos, particularmente de los más vulnerables y marginados, deben ser protegidos”*.

Por lo que se viene señalando, el efecto nocivo y arrasador de la pandemia puede ser mucho más profundo –si esto es posible- que aquel que ocasiona en la salud y la economía del mundo, afectando el tejido social y el ejercicio de derechos fundamentales.

En este contexto de derechos en riesgo, a principios del año 2021 el PEN dictó el Decreto N° 138/21 mediante el cual se derogó el DNU N° 70/17 que modificaba la Ley Nacional de Migraciones, y vulneraba los derechos de las personas migrantes en general y de las migrantes en prisión en particular. La derogación del DNU 70/2017 –discutido judicialmente desde su aprobación por organizaciones de la sociedad civil, también con la participación de esta PPN- resulta auspiciosa y requerirá de la autoridad migratoria abstenerse de implementar viejas prácticas contrarias al espíritu de la Ley 25.871 y evitar la discrecionalidad en desmedro de derechos fundamentales. Que este retorno a la aplicación integral de la ley de migraciones, estandarte del derecho humano a migrar, también implique una gestión de la migración que admita monitoreos y con datos públicos.

### **5.1. LAS CIFRAS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS PRESAS EN EL SPF**

Las personas que migran a otros países en busca de oportunidades o con el propósito de reunirse con sus familiares, escapar de persecuciones o por otros motivos, se enfrentan a múltiples riesgos y cuentan con las dificultades adicionales que los Estados establecen en el acceso a derechos fundamentales para quienes no son sus connacionales. Esta situación empeora aún más si estas personas extranjeras son atravesadas por el derecho penal a través de la imposición de una pena de prisión.

En los últimos años, la PPN ha consolidado su compromiso con el trabajo específico sobre los colectivos que presentan un especial grado de vulnerabilidad, es decir, aquellos quienes por condiciones que le son propias y por ello pertenecen a un mismo grupo se encuentran más invisibilizadas que el resto de las personas presas. Entre ellas se encuentran las personas extranjeras.

Los datos que se analizan a continuación corresponden al último informe publicado por el Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena (SNEEP) al año 2019.

En el contexto general de aumento de la cantidad de personas detenidas y de la tasa de encarcelamiento, la población extranjera presa ha mostrado siempre una proporción notablemente estable: en promedio representando el 6% del total de personas encarceladas entre 2002 y 2018. Recién en 2019 se registra un leve incremento poblacional -de un 1%- y su valor absoluto pasó de 6200 a 6680 sobre una población total de 100.634.

En las cárceles federales, su presencia ha oscilado entre el 14% y el 22% de todas las personas detenidas, registrando para el año 2019 un total de 2.541 personas extranjeras de una población penitenciaria total de 13.883 personas -configurando el 18%-. Como viene explicando esta PPN, la sobrerrepresentación del colectivo extranjero en las cárceles del SPF se debe a que muchas de estas personas están detenidas por alguna infracción a la ley N° 23.737 (usualmente denominada Ley de drogas). Pese a la desfederalización de ciertos delitos tipificados en la norma, en algunas jurisdicciones el grueso de los detenidos se encuentra a disposición de la justicia federal y consecuentemente están alojados en cárceles del SPF.

La mayoría de las personas extranjeras presas en la órbita del SPF son varones adultos (2191 en números absolutos), quienes representan el 86% del total, mientras las mujeres adultas alcanzan un 13% (328 mujeres) y las trans un 1% (22 en números absolutos). La cantidad de mujeres extranjeras se duplicó entre 2002 y 2007, y representa una proporción mayor sobre el total de la población femenina, en comparación con los varones. Efectivamente, para 2019 las mujeres extranjeras representan el 33% de las mujeres detenidas en cárceles federales.

Con relación a las personas trans y travestis, recién a partir del año 2015 se incluyó información discriminada por género en la cual se distinguió la categoría “transexual”. El colectivo LGBT+ extranjero mantiene en sus categorías los mismos datos que el año anterior: representan un 1% del total de la población, en su mayoría (18) son de nacionalidad peruana, casi todas con procesos penales vinculados con la Ley de drogas y alojadas en el Complejo Penitenciario Federal IV de Ezeiza. La modificación es en términos nominales, habiendo ascendido de 18 a 22 personas.

Por su parte, la categoría diferenciada “jóvenes adultos” registra un total de 51 personas extranjeras de entre 18 y 21 años, de las cuales el 82% son varones (42 en números absolutos) y el 18% mujeres (9). En cuanto a la nacionalidad, prevalecen los jóvenes adultos provenientes de países de la región: 19 jóvenes adultos oriundos de Paraguay, 8 de Bolivia, 8 de Perú, 4 de Colombia, 3 de Ecuador, 3 de Uruguay, 1 de Chile, 1 de Brasil y 4 de otras nacionalidades.

En lo que respecta a la situación procesal de las personas extranjeras en cárceles federales, se mantiene la misma tendencia que respecto a la población en general con prevalencia de personas procesadas por sobre las condenadas, pero significativamente más acentuada. El 62% de las personas extranjeras encarceladas en un establecimiento federal no tienen una condena firme, y el 38% se encuentra condenada. Estos valores podrían estar relacionados con un uso aún mayor de la prisión preventiva, en base a un menor arraigo o a la ausencia de domicilio en el país. Por su parte, el reducido porcentaje de personas condenadas podría explicarse por la aplicación del artículo 64 de la Ley de Migraciones (que establece la expulsión al cumplir la mitad de la condena), pero la ausencia de datos estadísticos al respecto no permite sacar conclusiones ciertas.

En las cárceles federales alrededor del 50% de las personas extranjeras tienen una acusación penal vinculada a infracciones a la ley de drogas y en el caso de las mujeres el porcentaje asciende al 78%. El fenómeno de la prisionalización como respuesta prioritaria a las políticas de drogas ha tenido un impacto negativo y desproporcionado en las mujeres de todo el mundo. Si bien el número de hombres presos es mayor, el encarcelamiento de las mujeres está creciendo a un ritmo más acelerado. Son las principales destinatarias de las políticas punitivas, sin embargo rara vez representan una amenaza para la sociedad. La mayoría son detenidas por primera vez, por tareas poco calificadas pero de alto riesgo y su encarcelamiento no contribuye a dismantelar mercados ilícitos o a mejorar la seguridad pública.

Al desagregar a la población extranjera presa por país de origen, se mantiene una preeminencia de población proveniente de países de Latinoamérica -90%-. Entre la población latinoamericana en las cárceles federales, se advierte al igual que el año pasado más incidencia de Perú -27%-, Paraguay -26%- y Bolivia -20%-. Solamente el 1% proviene de países europeos, el 1% de la República Popular China y en menor porcentaje -menos del 1%- con procedencia de países africanos.

Por último una aclaración en relación a la situación de alojamiento del colectivo extranjero al interior de las cárceles del SPF. Al menos en los últimos 5 años los únicos sectores expresamente destinados al alojamiento de personas extranjeras son los pabellones C y D de la Unidad Residencial V del CPF I y algunos pabellones de la Unidad N° 31, para varones y mujeres respectivamente. El resto de la población extranjera está distribuida entre las diversas cárceles federales.

### ***Las medidas de fuerza adoptadas por personas extranjeras***

Durante el año 2020 se han relevado 20 medidas de fuerza -11 menos que en el año 2019- realizadas por personas extranjeras presas. La mitad tuvieron lugar en establecimientos penitenciarios ubicados en el AMBA: 5 en el CPF I, 4 en el CPF II, 2 en la Unidad N°19 y 1 en el CPF CABA. La otra mitad se registraron en otras cárceles del interior del país: el CPF III de Güemes 3 casos y 1 solo caso en las Unidades N° 6, 10, 12 y 17 -Rawson, Formosa, Viedma y Candelaria respectivamente-.

Casi todas las medidas fueron de carácter individual -menos 3- y los motivos que las originaron son diversos, pero mayoritariamente vinculados con la expulsión -7 casos-. También se relevaron causales vinculadas con vulneraciones al derecho a la salud (3 casos), por falta de acceso a la justicia (3 casos), por afectaciones a los derechos laborales (3 casos) y por traslados (2 casos).

En relación a aquellas medidas de fuerza realizadas por cuestiones vinculadas a la expulsión, debe realizarse un análisis especial. Esta causa atraviesa exclusivamente a las personas extranjeras, en tanto únicos sujetos pasibles de ser expulsados por imperativo de la Ley de Migraciones. Se advierte que la medida suele realizarse por la demora en la ejecución de la expulsión, es decir por la falta de concreción exactamente el día de cumplimiento de la mitad de la condena. En este aspecto, la Dirección Nacional de Migraciones señala que la normativa no lo estipula como un plazo cierto sino como que podría proceder a partir de ese plazo.

En contexto de pandemia, y considerando las restricciones referidas al ingreso/egreso del territorio nacional, se han evidenciado mayores demoras a las usuales en la ejecución de las expulsiones, ya sea por la suspensión de las mismas o por las dificultades en la gestión de los cupos aéreos

–considerando las restricciones en la operatividad de las aerolíneas-. En estas circunstancias, podría encontrarse la razón de ser de la preponderancia de los reclamos por trámites de expulsiones en las motivaciones de las medidas de fuerza efectuadas por personas extranjeras presas.

### ***Personas extranjeras fallecidas***

En el año 2020 se registraron un total de 58 fallecimientos en cárceles federales de los cuales 9 eran personas extranjeras (representando el 15%). En su mayoría se trató de varones y 1 sola mujer. Estas 9 personas eran oriundas de países latinoamericanos, específicamente de Bolivia (3), Chile (2), Uruguay (2), Paraguay (1) y Colombia (1). De la información relevada surge que más de la mitad de estas personas no residían en el país antes de la detención. La edad de la mayoría de personas extranjeras fallecidas es entre los 25 y los 54 años, y solo 1 caso de una persona entre 18 y 24 años, y otra mayor de 55 años.

Cinco muertes ocurrieron en la zona metropolitana: 3 casos en el CPF II de Marcos Paz, 1 en la Unidad N°21 y 1 en el CPF de CABA. Otras 4 muertes acaecieron en cárceles del interior del país: 2 muertes en la Unidad N°16 –Salta-, una en el CPF III de Güemes y otra muerte en el CPF V de Senillosa –Neuquén-.

De los 9 fallecimientos acaecidos en 2020, 4 han sido identificados como muertes violentas: 2 homicidios al interior de una cárcel federal mediante la utilización de armas caseras, un suicidio por ahorcamiento y una muerte como consecuencia de una medida de fuerza (incendio). Las otras 5 muertes producidas se relevan como no violentas, asociadas a alguna cuestión de salud.

### ***Fallecimiento de una persona extranjera alojada en la UR V del CPF I a causa de covid-19.***

En el mes de julio y a partir del monitoreo temático realizado en la Unidad Residencial V del CPF I, se tomó conocimiento del aislamiento comunitario de los pabellones de extranjeros –C y D- ante un brote de casos de COVID+.

El Sr. R.R.A. tenía 57 años de edad, era oriundo de Chile y padecía diabetes –era insulino dependiente- e hipertensión arterial. Se encontraba alojado en el pabellón D de la UR V hasta que por síntomas compatibles con COVID fue llevado al HPC para su testeo. El día 15 de agosto y ante el resultado positivo, fue derivado a la Unidad N° 21 SPF donde permaneció hasta el 22 de agosto, cuando por dificultades respiratorias debió ser derivado a la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital Muñiz, donde finalmente falleció el domingo 30 de agosto. Su certificado de defunción destaca como causa de la muerte una neumonía viral e insuficiencia respiratoria aguda, con COVID+ como causa original.

### ***Los casos de tortura y malos tratos que tienen como víctimas población extranjera***

Esta PPN tiene como uno de sus ejes prioritarios de trabajo la identificación, documentación y en su caso el litigio de los casos de tortura que lleguen a su conocimiento, a través del procedimiento específico propio. La información que se detallará en el presente apartado corresponde a aquellos casos relevados por la PPN, destacándose que de ninguna forma se trata de todos los casos de tortura que suceden al interior de las cárceles del SPF, ni siquiera en relación al colectivo extranjero que es el que se desglosará en particular aquí.

De la base de datos general de la PPN se desprende que desde el año 2007 al año 2020 los casos de tortura que han tenido como víctima a una persona extranjera representan entre el 6% y el 14%

del total de los casos de tortura relevados, con un pico de 16% en el año 2009. Para este año, con el registro de 19 casos de tortura de personas extranjeras presas, el porcentaje orbita en el 11%.

En casi todos los casos -18 de los 19- las víctimas fueron varones y solamente 1 persona extranjera perteneciente al colectivo LGBTIQ. De los 18 varones que denunciaron hechos de tortura solo uno era joven adulto (alojado en el CPF de Jóvenes Adultos de Marcos Paz). El resto de los casos sucedieron en los siguientes establecimientos: CPF II (5 casos), CPF I (4 casos), CPF VI (2 casos), CPF CABA (2 casos), Unidad N° 6 (1 caso), Unidad N°21 (1 caso) y por último 3 casos acaecidos en comisarías y perpetrados por un agresor distinto al SPF.

La totalidad de las víctimas son oriundas de países latinoamericanos, en consonancia con su mayor preeminencia en el colectivo extranjero, y la mayor incidencia se registra -10 casos- en el rango etario entre 21 y 34 años.

## **5.2. MONITOREO TEMÁTICO: CÓMO TRANSITARON EL COVID-19 LOS PRESOS EXTRANJEROS ALOJADOS EN LOS PABELLONES C Y D DE LA UR V DEL CPF I**

La declaración del COVID-19 como pandemia y las diversas medidas de emergencia pública establecidas a nivel nacional obligaron también a la cárcel a adaptarse a la nueva realidad social. Así pues, entre las medidas dispuestas en materia penitenciaria se adaptaron los protocolos de abordaje del COVID-19 existentes al contexto carcelario, se implementaron acciones de prevención para evitar la propagación del virus y se restringió el acceso a los establecimientos suspendiéndose las visitas (principalmente Memorandos SPF N° 16939982 y 17630756/20 y Directiva DN SPF N° 49/20), entre otras medidas.

También a partir de la declaración de la pandemia la PPN reestructuró sus formas de abordaje y en ese marco se dispuso la modalidad de teletrabajo y visitas carcelarias puntuales. De esta forma el relevamiento de la situación de detención y en particular el impacto de la pandemia respecto de la población extranjera alojada en los pabellones C y D de la UR V del CPF I<sup>57</sup> se realizó a través de monitoreos telefónicos. Los pabellones mencionados tienen la particularidad de contar con teléfonos que permiten la recepción de llamadas, por lo cual desde la instauración del Asilamiento Social, Preventivo y Obligatorio en marzo de 2020 se realizaron llamados una vez por semana -aumentando la cantidad cuando se detectaron casos de COVID positivo- a cada uno de los pabellones.

En el mes de agosto se conoció el primer caso sospechoso de COVID-19 entre la población extranjera de la UR V, específicamente en el pabellón D, y ello dio lugar a la realización de un monitoreo temático a fin de relevar la atención, circuito y aplicación de protocolos para la detección y seguimiento de casos COVID-19+ en contexto de encierro.

Para ello se elaboró la “*Guía de preguntas a PPL ante la presencia de casos positivos de COVID-19*” para ser aplicada a los presos que cursaron la enfermedad y a aquellos que si bien no fueron diagnosticados con el virus, compartieron espacios con personas contagiadas, denominados “contactos estrechos”. De acuerdo con los protocolos propios de la cárcel, se considera contacto estrecho a todas las personas que comparten alojamiento con alguna que haya sido diagnosticada

57 La Unidad Residencial V del CPF I es la única que se compone únicamente por 4 pabellones originariamente con 30 plazas cada uno, mientras que el resto de las unidades residenciales poseen más pabellones y mayor capacidad de alojamiento por cada uno.

con COVID-19+, sin excluir la posibilidad de que existan otros casos de contacto estrecho si la persona circuló por fuera del lugar de alojamiento.

La Guía de preguntas fue estructurada en 6 apartados a fin de abarcar diversos momentos. El primer apartado para relevar los inicios de la enfermedad (presencia de síntomas y atención médica recibida); el segundo sobre el hisopado y las formas y lugar en que fue realizado; personal involucrado y la etapa de la internación; el tercero para ser aplicado únicamente a aquellas personas que requirieron un traslado a otro establecimiento por la mayor complejidad de la enfermedad (a diferencia de los presos que fueron internados en el HPC del CPF I o realojados en el Pabellón A de la Unidad Residencial de Ingreso, estos últimos al ser indicados como asintomáticos); el apartado 4 para relevar la posibilidad (o no) de mantenimiento de los vínculos sociales y familiares durante el transcurso de la enfermedad; el apartado 5 apuntado al momento del alta médica y el reintegro al anterior lugar de alojamiento y el último apartado para ser aplicado solamente a los denominados “contactos estrechos”.

El total de presos alojados en los pabellones monitoreados ha variado en el segundo semestre del año 2020 en cumplimiento de una resolución judicial, y hasta el día de hoy no se encuentra normalizada la cuestión. En el año 2018 por el creciente aumento de la población penitenciaria federal el SPF generó nuevas plazas de alojamiento a partir de la instalación de camas dobles en las celdas que eran de alojamiento individual. Ese mismo año algunos presos alojados en el CPF I presentaron un habeas corpus ante el fuero federal de Lomas de Zamora. Advirtiendo la situación de hacinamiento generalizada en virtud de las medidas adoptadas, la PPN acompañó la presentación realizada por los presos y requirió la ampliación del objeto a toda la población afectada. La acción de habeas corpus colectivo correctivo -causa N° 136747/18- tramitada ante el Juzgado Federal Criminal y Correccional N°2, Secretaría 4- se sustanció durante largo tiempo. Finalmente, en el mes de octubre de 2019 el Juzgado resolvió hacer lugar a la acción de *habeas corpus* interpuesta en favor de las personas presas alojadas en el Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza en relación al alojamiento compartido en celdas individuales, ordenando a las autoridades que en un plazo de 120 días debían reestablecer el alojamiento unicelular. Recién en el mes de septiembre de 2020 se constatan el comienzo de las obras de refacción en los pabellones de la UR V y el reacomodamiento de la población como consecuencia de ello.

Así pues, al iniciarse el monitoreo temático la población total de los pabellones C y D ascendía a 101 presos: 47 alojados en el pabellón C y 54 en el D. Los primeros casos confirmados fueron de presos alojados en el pabellón D, con un total de 10 presos contagiados. Por su parte, la situación de contagios en el pabellón C se detectó con posterioridad y solo se registraron 4 casos. Así pues, se confirmaron un total de 14 casos positivos de COVID-19 entre la población extranjera alojada en los pabellones C y D de la URV del CPF I. Por cierto esto no quiere decir que sea el total real de presos contagiados toda vez que los test se circunscribieron a aquellas personas que manifestaran como síntoma fiebre, como se verá más adelante.

Se entrevistó a un total de 18 presos, de los cuales 11 transitaban el COVID-19 (2 presos del pabellón C y 9 del D) y los 7 restantes fueron “contactos estrechos”. Casi la totalidad de los presos entrevistados son oriundos de países de Latinoamérica -6 de Colombia, 4 de Perú, 2 de República Dominicana, 2 de Paraguay y 1 de Venezuela- 2 provenientes de China y 1 de Italia. Sólo 3 del total de presos tenían una condena firme.

Como fuera indicado, la irrupción del COVID-19 en estos pabellones se constata en el mes de agosto, es decir casi 6 meses después de declarada la emergencia sanitaria en nuestro país. Sin embargo, de las entrevistas mantenidas se desprende un fuerte desconocimiento sobre los síntomas de alerta por fuera de la fiebre y por consiguiente sobre los pasos a seguir ante la presencia de algún otro síntoma. Asimismo se advierte una fuerte ausencia de información sobre el virus y su alto nivel de contagiosidad. Todos los presos entrevistados indicaron haber padecido algún síntoma compatible con el virus desde la declaración de la pandemia y al dar aviso a las autoridades de la UR V la respuesta siempre se limitó a controles de temperatura día por medio, sin ningún otro tipo de intervención o asistencia médica.

De las entrevistas se constató que sólo trasladaban al HPC a efectos de realizar el hisopado a aquellas personas que presentaban más de 37.5° de temperatura en forma sostenida. Es decir el único síntoma que era considerado para un test era la fiebre. Sin embargo, no se les informaba la finalidad del traslado, incluso dos presos del pabellón C manifestaron que se les informó que retornarían al pabellón ese mismo día y que por ello no resultaba necesario que lleven nada consigo ni que den aviso a sus familias. Luego resultaría que dieron COVID-19+ y no retornaron a la UR V hasta cumplido el aislamiento. La excepción al síntoma de fiebre para el traslado al HPC fue constatada en 4 casos de personas que presentaban una enfermedad crónica previa -como EPOC o hipertensión- y al ser considerados como grupo de riesgo se los reubicaba en el Hospital. El resto de los detenidos que presentaban síntomas distintos de la fiebre permanecieron alojados en sus respectivos pabellones y dependía de su voluntad la realización o no del aislamiento en su celda.

La totalidad de los presos encuestados coincidió en que el hisopado se lo realizaron en el HPC del Complejo el mismo día o al día siguiente del traslado allí. Luego de que se confirmara el diagnóstico de COVID+, algunos de los pacientes fueron trasladados al Pabellón A de la Unidad Residencial de Ingreso Selección y Tránsito; otros a la Unidad N°21 y unos pocos casos permanecieron alojados en el HPC. Estos realojamientos eran definidos por el cuadro médico previo de cada paciente y por cómo se encontraban transitando la enfermedad.

Luego de los 14 días de internación o aislamiento sanitario, todos los detenidos fueron realojados en sus antiguos pabellones de alojamiento (C y D). Ninguno de los presos que transitó el virus fue informado sobre medidas de cuidado o alerta que deberían tener al reintegrarse al pabellón. A su vez, de forma unánime manifestaron que luego del alta y reintegro al pabellón no contaron con ningún tipo de atención médica, incluso aquellos que permanecieron con ciertos síntomas como dolor de garganta o tos.

Respecto del mantenimiento de los vínculos sociales y familiares durante el transcurso de la enfermedad, algunas de las personas entrevistadas que estuvieron internadas en el HPC manifestaron que tenían la posibilidad de salir dos veces por día, por aproximadamente 10/15 minutos por vez, a usar los teléfonos públicos. Por su parte, aquellos que estuvieron alojados en el Pabellón A de la UR IST indicaron que podían acceder al teléfono libremente, ya que se encontraban en aislamiento sanitario comunitario dentro del pabellón, circulando libremente en su interior. Los 4 presos que transitaron el virus con internación en la Unidad N°21 coincidieron en que, si bien había teléfonos públicos disponibles, las tarjetas que tenían no eran compatibles con esos aparatos. Ante ello indicaron que sintieron con mucho pesar no poder estar en contacto con sus familias durante ese momento. Al reclamar esta situación al personal del SPF, la cuestión fue abordada por el Área de Asistencia Social. Luego de pedirles el consentimiento a cada uno de ellos, se contacta-

ron con los familiares y personas amigas que estaban registradas para informarles de la situación y del progreso de los cuadros clínicos. Pero en ningún caso fueron los propios presos los que pudieron tener contacto con el mundo exterior.

De las 7 entrevistas a presos que fueron “contactos estrechos” se destaca que, a partir de la detección de casos positivos al interior de sus pabellones, se dispuso el aislamiento comunitario. Ello implicó la suspensión de todas las actividades que se realizan por fuera del pabellón de alojamiento que en virtud de la pandemia se limitaba a salidas al patio o a realización de videollamadas con su familia, defensorías y juzgados. Asimismo, indicaron que el aislamiento comunitario se extendió hasta el reintegro del primer caso de COVID+ al pabellón, lo que ocurrió alrededor de 14 días después de la detección de los casos positivos.

Resulta relevante destacar que los 7 detenidos entrevistados por haber sido “contacto estrecho” manifestaron haber atravesado un estado gripal o haber tenido síntomas compatibles con COVID+ luego de detectados los casos positivos en los pabellones. Pese a ello, al no presentar fiebre no fueron testeados ni tampoco contaron con ningún control médico que permita la evaluación de la situación de su salud.

De acuerdo a la información obtenida en el relevamiento, surgen algunos aspectos preocupantes vinculados con el derecho a la salud de las personas presas y la modalidad de gestión de la pandemia por parte del SPF en línea con los ejes analizados y cuestionados en la investigación “*La atención a la salud en cárceles federales. Percepciones de las personas detenidas, diagnóstico y recomendaciones*” (en adelante Investigación de Salud) publicada por la PPN en el año 2020.

Desde la irrupción del virus en la Argentina se supo que la mayoría de los casos de contagio de COVID-19 surgen por la fácil circulación del virus en lugares cerrados, donde las personas están en contacto físico cercano o comparten espacios y objetos por aproximadamente una hora. La cárcel es un lugar cerrado y la vida en el pabellón implica el desarrollo de múltiples acciones de esparcimiento y limpieza. Esto convirtió a la prisión en un potencial foco de contagios y por ello, demanda de las autoridades sanitarias y de seguridad una especial atención en la gestión de las medidas preventivas, de tratamiento y contención del COVID-19.

Teniendo en cuenta la definición de “caso sospechoso” adoptada, es dable presumir que todas las personas que comparten pabellón se encuentran abarcadas por ese concepto. Sin embargo, del relevamiento surge que únicamente fueron tratados como “casos sospechosos” aquellas personas que presentaron más de 37.5 de temperatura a quienes se les practicó el testeo, mientras que el resto fueron abordados como “contactos estrechos”. Presumiblemente de haberse realizado una mayor cantidad de testeos, el índice de positividad hubiera sido mucho más alto que el efectivamente relevado.

La Investigación de Salud releva que en el 85% de los casos las PPL contaron con atención médica por pedido de la propia persona, no siendo convocadas por los médicos para efectuar controles de rutina. Del mismo modo, en el marco de la pandemia, solamente aquellos presos que expresaban padecer fiebre eran testeados. Es decir, no hubo políticas de prevención ni control como modo de abordaje de la pandemia.

La falta de información de las personas detenidas sobre el resultado de los exámenes, diagnósticos y tratamientos, es una problemática que viene siendo sostenida en el ámbito de las investigacio-

nes por fallecimientos en prisión y resaltada también en la Investigación de Salud. En la Investigación se advirtió que en el 59% de los casos no les entregan los resultados de los estudios a las PPL, y en el mejor de los casos, sólo les brindan información verbal (35%). La incertidumbre y preocupación ante la ausencia de información sobre un virus nuevo, desconocido y con altísimo grado de contagiosidad y posibles muertes repercutió no solo en quienes lo transitaron sino también en quienes permanecieron en los pabellones. Estos últimos además frente a la posibilidad de tener el virus, pero sin diagnóstico por la ausencia de controles médicos más allá del control de temperatura.

El SPF indicó que ante el aislamiento sanitario preventivo la valoración del estado de salud de la persona detenida debe ser realizado por personal de salud del establecimiento y debe consistir no solo en un registro térmico axilar sino también en signos vitales, saturación de oxígeno, presencia de dificultad respiratoria, estado general, y en la evaluación de estudios complementarios, específicamente aquellos para confirmar diagnóstico de certeza de COVID-19. En este sentido, la Investigación de Salud indica que, si bien el acceso a los profesionales de la salud aparece como algo frecuente en el encierro, es más fácil acceder a enfermeros que a médicos, y se resalta en especial la dificultad de conseguir turnos con los médicos especialistas.

La atención médica a los pacientes COVID+ solo fue practicada respecto de aquellos alojados en el HPC y en la Unidad N° 21. Por su parte, los casos denominados como “asintomáticos” en aislamiento sanitario en el pabellón A de la UR IST, tampoco tuvieron controles médicos en general, lo que también incluyó la falta de entrega de medicamentos por otras cuestiones de salud preexistentes.

Asimismo, se advierte una completa falta de contención y acompañamiento a las personas presas alojadas en los pabellones C y D, en general. No se contemplaron las reacciones emocionales –por ejemplo, síntomas de angustia, insomnio, etc.- que pudieran brotar como consecuencia de estar viviendo una pandemia y que la misma sea dentro de una cárcel. La necesidad de este tipo de abordajes se establece también en las “*Recomendaciones para la atención y cuidado de la salud de personas en contexto de encierro y sus trabajadores en el marco de la pandemia*” del Ministerio de Salud de la Nación.

La importancia de contar con la asistencia profesional ante una situación incierta y desesperante como es la pandemia, se torna incuestionable respecto de personas que deben atravesarla privadas de su libertad; imposibilitados de recibir visitas y en una situación agravada de desconexión con el mundo más allá de los muros de la prisión. Más aún si ello los encuentra en aislamiento comunitario, con la latencia de poder contagiarse de un virus.

Esta falta de acompañamiento profesional resulta más grave aún ante un fallecimiento, como ocurrió con uno de los presos del Pabellón D. En este caso, la situación constatada fue de extremo abandono si se considera que ni siquiera medió una notificación oficial por parte de agentes del SPF respecto de la muerte a los compañeros de alojamiento, incluso tampoco al compañero de celda.<sup>58</sup>

Lo hasta aquí expuesto permite advertir la implementación de ciertas medidas por parte del SPF en el manejo de la pandemia, como controles de temperatura y el aislamiento comunitario, y un mínimo

---

<sup>58</sup> Al respecto, el Equipo de Fallecimientos del Observatorio de Cárceles Federales del organismo, realizó un relevamiento específico.

control médico de los pacientes en el HPC y la Unidad N° 21. Sin embargo se presentan como acciones aisladas, individuales y que no logran prevenir, tratar y contener el avance del COVID-19 al interior de la cárcel ni reflejan el cumplimiento cabal de los protocolos vigentes y adoptados por el SPF.

Las conclusiones de este relevamiento reafirmaron fundamentalmente la necesidad de que la gestión de la salud en el encierro sea realizada por la cartera de salud. Además, las conclusiones fueron incluidas en diversas acciones realizadas por la PPN en el marco de la protección del derecho a la salud durante la pandemia.

### **5.3. MARCO REGULATORIO DE EMERGENCIA EN MATERIA DE EXPULSIONES**

En el mes de marzo, con la declaración de la Emergencia Pública en Materia Sanitaria (Ley N° 27.541, DNU N° 260/20 y ss.) por la pandemia COVID-19, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso una serie de medidas que atravesaron el funcionamiento del Estado, estableciendo un auténtico estado de excepción.

Las medidas generales adoptadas fueron variadas y diversas. El DNU N° 274/20 del 16 de marzo de 2020 dispuso la prohibición general de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes, y el DNU N° 297/20 del 19 de marzo de 2020 estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio y con ello la prohibición de desplazamiento por rutas, vías y espacios públicos (art. 1°). En el mes de noviembre se flexibilizó la situación, pasando a ser un Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio, permitiendo la realización de ciertas actividades debiendo mantener una distancia de 2 metros. Debe destacarse que la prohibición general de ingreso al territorio nacional dispuesta por el DNU N° 274/20 y las excepciones establecidas posteriormente (Disposición N° 1709/2020, N°1711/2020 y 2437/2020 de la DNM; Resolución N° 62/2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Resolución N°143/2020 de la ANAC) han sido prorrogadas cada vez que se ha prorrogado la vigencia del ASPO e incluso se han sostenido con el inicio del Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante DISPO).<sup>59</sup>

La normativa de excepción mencionada expone que el control estatal de la pandemia de COVID-19 y consecuentemente la protección a la salud de la población se desplegó fundamentalmente a través del cierre de fronteras y los controles de circulación e ingreso. Por su parte, si bien nada dice expresamente sobre el egreso de personas del territorio nacional, se advierten consecuencias directas sobre esta materia y los sujetos que podrían beneficiarse con un egreso. En particular nos referimos a la afectación de derechos fundamentales de las personas extranjeras (en libertad o presas) en el marco de la Ley Nacional de Migraciones (arts. 64 y 70).

En línea con el marco regulatorio general antes mencionado, que establece la prohibición general de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes y sus excepciones, y en relación a las expulsiones de personas extranjeras conforme la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, también se dispusieron medidas de excepción que se adaptaran a la coyuntura marcada por la pandemia COVID-19 y específicamente a las prohibiciones de ingreso (y egreso).

---

59 La prohibición general de ingreso al territorio nacional se ha prorrogado mediante los DNU N°365/2020 del 11 de abril, N°405/2020 del 26 de abril, N°459/2020 del 11 de mayo, N°493/2020 del 25 de mayo, N°520/2020 del 8 de junio, N°576/2020 del 29 de junio, N°605/2020 del 18 de julio, N°677/2020 del 16 de agosto, N°714/2020 del 30 de agosto, N° 754/2020 del 20 de septiembre, N°792/2020 del 12 de octubre, N°814/2020 del 26 de octubre, N°875/2020 del 7 de noviembre y N° 956/2020 del 30 de noviembre. En el año 2021 se prorrogan con el DNU N°67/2021 del 30 de enero, N°125/2021 del 28 de febrero, N°168/2021 del 13 de marzo y el DNU N°235 del 8 de abril.

En este sentido, el 18 de marzo de 2020, la DNM dictó la Disposición N° 1714/2020 mediante la cual dispuso en su artículo 6° “*Suspéndase los operativos de extrañamiento dispuestos por la justicia en el marco de lo normado por el artículo 64 de la Ley N° 25.871 por el término de TREINTA (30) días corridos a partir del día 17 de marzo de 2020*”. El artículo 64 de la LNM regula las expulsiones del territorio nacional de aquellas personas extranjeras que se encontrasen cumpliendo penas privativas de libertad.

Esta suspensión fue prorrogada a lo largo de todo el año<sup>60</sup>, manteniéndose en todo momento la interrupción de la ejecución de la sanción administrativa de expulsión, incluso en el período de octubre a diciembre en que se produjo la apertura piloto de las fronteras.

### **La intervención de la PPN para facilitar el acceso a la información de las personas extranjeras en relación con los procesos de expulsión. Persistencia de obstáculos**

A pesar de este marco regulatorio imperante que disponía el blindaje territorial de nuestro país con limitadas excepciones y consecuentemente en el ámbito de migraciones la suspensión absoluta de las expulsiones, el trabajo realizado por esta PPN permitió relevar la concreción de algunas expulsiones (una vez realizadas las mismas). El problema no es en sí mismo que se hayan ejecutado esas expulsiones, lo que resulta preocupante y que la pandemia potenció aún más es la falta de transparencia y claridad y la ausencia de información concreta sobre las expulsiones que se practican y los procesos que se llevan a cabo. Y en estos casos en particular surgen numerosos interrogantes vinculados a cómo fueron ejecutadas, cuál fue el criterio de selección de los casos, entre otros.

Hace muchos años la PPN asumió un rol específico en resguardo de los derechos fundamentales del colectivo extranjero, particularmente en lo que respecta al trámite de expulsión de personas privadas de libertad a mitad de la condena en aplicación del art. 64 de la Ley de Migraciones. Así se ha establecido un sistema de consultas semanales -por períodos quincenales o mensuales- por correo electrónico a la Dirección de Extranjeros Judicializados de la DNM sobre los trámites de aquellas personas presas que requieren esa información. La modalidad semanal, quincenal o mensual siempre fue a requerimiento de la DNM, sin embargo, las respuestas no respetaron en ningún momento las pautas temporales impuestas, teniendo períodos en que no se recibía respuestas, respuestas incompletas y necesidad de reiterar casos por varias semanas.

Asimismo la PPN cursa pedidos de información general sobre prácticas de expulsión y retención migratoria y en el año 2016 se emitió la Recomendación N°847/PPN/2016 a partir de la cual se recomendó a la DNM que arbitre los medios necesarios a fin de informar inmediatamente a la autoridad judicial correspondiente, a la Defensoría General de la Nación y a esta Procuración Penitenciaria de la Nación cuando se proceda a la retención de una persona extranjera en el marco de la aplicación de la Ley N° 25.871. Así también se recomendó se brinde acceso a esta PPN a los expedientes administrativos que se sustancian con miras a la expulsión de las personas extranjeras y se genere una base de datos actualizada en materia de retenciones de escrutinio público. Por último, se recomendó a las policías migratoria auxiliares –Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Gendarmería Nacional- sobre la necesidad

60 Prorrogas de la Disposición N° 1714/2020 de la DNM: Disposición N° 1923/2020 -del 17 de abril-; Disposición N° 2205/2020 -del 15 de mayo-; Disposición N° 2434/2020 -del 17 de junio-; Disposición N° 2631/2020 -del 18 de julio-; Disposición N° 2916/2020 -del 20 de agosto-; por la Disposición N° 3126/2020 -del 18 de septiembre-; por la Disposición N° 3323/2020 -19 de octubre- y finalmente por la Disposición N° 3837/2020 del 18 de diciembre de 2020. En el 2021, se prorrogaron mediante Disposición N°99/2021 del 19 de enero, N°374 del 19 de febrero y N°673 del 23 de marzo.

de corroborar previo a la recepción de estas personas extranjeras en calidad de retenidas, la existencia de una orden judicial que ordene tal retención. Hasta la actualidad no se vislumbran modificaciones en el accionar de la DNM en cuanto a las notificaciones recomendadas y persiste la ausencia de información pública en materia de control migratorio -expulsiones y retenciones-.

La intervención de la PPN realizando consultas periódicas sobre los trámites de expulsión ante la DNM pretende garantizar el derecho a la información en el marco de un trámite propio de las personas extranjeras presas que en muchos casos tiene consecuencias irreparables, como es la expulsión con prohibición permanente de reingreso al país. Asimismo, la información precisa permite a las personas transitar el proceso con menos incertidumbre, en un ámbito donde priman altos niveles de desinformación e imprecisión sobre el futuro debido a la propia situación de encierro. Saber los tiempos de ejecución de la medida, a partir del estado del trámite, también permite que paulatinamente las personas se preparen anímicamente para el retorno a su país de origen o residencia y a la libertad que ello implicará y que puedan acomodar sus pertenencias y posesiones. A su vez, este tiempo muchas veces es usado para recuperar vínculos quebrantados o suspendidos, por la situación de detención, con familiares y/o quien los pueda recibir en su país, resultando esto más trascendental en el caso de que la persona tenga hijas o hijos con quienes revincularse y preparar para una futura convivencia. Por otra parte, que la PPN como organismo de DDHH pueda contar con información concreta y participe como contralor de actos de gobierno se circunscribe al principio de transparencia que debe regir en la gestión pública de un gobierno democrático.

La información sobre los procesos de expulsión también posibilita intervenciones judiciales o administrativas concretas de la PPN, en defensa de los derechos de las personas extranjeras, y la articulación y coordinación con las defensorías en este mismo sentido. Téngase en cuenta que la DNM, más allá de las notificaciones en ciertas instancias puntuales del proceso, no cuenta con un sistema (ni telefónico ni por notas) para brindar información a las personas sobre los avances o no del proceso.

Desde la declaración de la emergencia sanitaria la PPN dispuso la continuidad de sus tareas de forma remota. Las líneas telefónicas fueron derivadas a los teléfonos particulares de las y los asesores y de este modo se continuaron recibiendo consultas y reclamos, entre ellas de personas extranjeras presas en relación al proceso y ejecución de la expulsión, y a las noticias que indicaban el cierre fronterizo y la cesación de vuelos por la pandemia.

El 20 de marzo se contactó a la Dirección de Extranjeros Judicializados por teléfono por un caso individual, el cual se ejecutó en los días sucesivos y se aprovechó la ocasión para consultar que pasaría en general con las expulsiones. Se informó escuetamente que los vuelos se encontraban suspendidos y por consiguiente no contaban con medios materiales de ejecución de las medidas de expulsión, que en los siguientes días verían la posibilidad de continuar realizando expulsiones en la medida de las posibilidades. En ningún momento de la conversación se indicó que todo ello ya estaba regulado por una disposición de la DNM. Nótese que la Disposición N° 1714/2020 fue dictada el 18 de marzo y la conversación fue mantenida el día 20.

La Disposición N° 1714/2020 fue conocida por esta PPN con posterioridad a dicha comunicación, a través del relevamiento de la normativa de emergencia dictada encontrada en un digesto publicado en el Boletín Oficial.

En atención a ello, se decidió que al menos en una primera instancia se reducirían las consultas de casos individuales realizadas a DNM solamente a aquellos casos que se encontrasen en expulsión inminente o que se tratase de personas que se encontraran muy pasadas de la fecha de mitad de condena. Resulta preciso destacar que durante los primeros meses de la pandemia -hasta el mes de junio- no se recibió respuesta a las consultas realizadas por correo electrónico y se intentó contactar telefónicamente pero no respondía nadie en las líneas de las oficinas de DNM. Es decir, que desde marzo a junio no se pudo informar ni asesorar a las personas extranjeras presas sobre el trámite de expulsión. Y las expulsiones que se iban ejecutando se conocían por noticias que brindaban los propios presos en sus llamados.

En el mes de junio se recibió una respuesta de DNM a una consulta puntual sobre 3 ciudadanos españoles que habían sido trasladados de establecimientos penitenciarios ubicados en el interior del país a la Unidad N°19 del SPF aparentemente para ser expulsados. La escueta respuesta por correo electrónico decía *“Actualmente los procesos de extrañamiento continúan suspendidos, ello ante las razones de público conocimiento, que impiden poder gestionar un medio de transporte comercial. Lo cierto es que, en el caso de los ciudadanos españoles, tuvimos colaboración del consulado y estamos a la espera que aparezca un nuevo vuelo que nos permita gestionar la salida”*. Luego de recabada más información en diversas gestiones se entendió que lo del “nuevo vuelo” se debía a que debieron reprogramar con la Embajada la expulsión.

En el mes de agosto se comenzaron a recibir también respuestas a las consultas semanales por parte de la DNM. En forma paralela, en el mes de noviembre y a fin de complementar la información sobre las expulsiones ejecutadas, se remitió la N°2260/SGPDH/20 a la Dirección Nacional del SPF solicitando información sobre expulsiones de personas detenidas en cárceles federales. La misma fue contestada a mediados del mes de enero de 2021 mediante la Nota N° NO-2021-03809148.

### **Las expulsiones en números según informa el SPF**

Mediante la Nota N° NO-2021-03809148 la Dirección General de Régimen Correccional del SPF informó que *“durante la vigencia del ASPO”* registraron un total de 171 expulsiones: 132 correspondientes a varones y 39 a mujeres extranjeras. Del análisis del informe también se desprende que se trataba de 78 ciudadanos bolivianos, 51 ciudadanos paraguayos, 10 colombianos, 8 peruanos, 5 chilenos, 5 españoles, 4 uruguayos y un ciudadano de cada uno de los siguientes países: Reino Unido, Rusia, Ucrania, República Dominicana, Venezuela, Holanda, Alemania, México y Ecuador.

El 65% de las expulsiones se ejecutaron vía terrestre, dado que estas personas estaban alojadas en establecimientos del interior del país, donde el cruce por paso internacional resultaba factible. De un total de 78 personas de nacionalidad boliviana expulsadas, 72 egresaron del territorio nacional por tal vía: 7 alojados en la Unidad N°8, 10 alojados en la unidad N°16, 1 alojado en la Unidad N° 22 y 54 alojados en el CPF III de Güemes. Igualmente sucedió con personas detenidas de nacionalidad paraguaya; 35 de un total de 51 nacionales paraguayos fueron expulsados por cruces o pasos internacionales. De ellos, 4 se encontraban alojados en la Unidad N°7, 12 en la Unidad N°10, 2 en la Unidad N°11, 15 en la Unidad N°17, 1 en la Unidad N°35 y 1 en la Unidad N°16. De las restantes expulsiones informadas por la DGRC, 54 fueron practicadas en avión y 1 en barco.

Por su parte, de la Base de Datos de Egresos del SPF llevada a cabo por el Equipo de Estadística y Bases de Datos del Observatorio de Cárceles Federales en base a información también solicitada

al SPF<sup>61</sup>, surgen otros datos en relación a los egresos de personas extranjeras por expulsión del territorio nacional. Esta información indica que durante el año 2020 el SPF registró un total de 323 egresos de la cárcel por expulsión. De los 323 casos, más de la mitad (58.5%) se produjeron en el segundo semestre del año, y el pico máximo de expulsiones se registró en el mes de diciembre, con un total de 56 casos. De las expulsiones informadas, el 74% corresponde a varones y el 26% a mujeres extranjeras presas. Como se observa, la información analizada presenta severas inconsistencias a pesar de haber sido provista por la misma fuente, esto es el Servicio Penitenciario Federal.

### **Las expulsiones en números según el “registro único de personas expulsadas”<sup>62</sup> de esta PPN**

Las consultas semanales a la DNM son asentadas en la base de datos “*Registro único de personas expulsadas*” creada por esta PPN en el año 2017. Se trata de una base de datos construida a partir de las consultas realizadas por personas extranjeras presas y las respuestas brindadas por la DNM.

Durante el año 2020 se consultaron un total de 68 casos, y de ese total solo se registraron como ejecutadas 21 expulsiones, casi en su totalidad -salvo 3 a España y 1 a Rusia- a países de la región, siendo Paraguay el país con más expulsiones relevadas.

En este sentido, debe destacarse que a diferencia de lo que ocurría antes de la pandemia en que las expulsiones a países limítrofes solían practicarse por pasos fronterizos terrestres, los casos relevados en estas consultas indican mayoritariamente su ejecución vía aérea ya que las personas extranjeras se encontraban alojadas en establecimientos del AMBA -solo se relevaron 2 casos de ciudadanos paraguayos alojados en le Unidad N°10 que fueron expulsados por cruce fronterizos-.

Según se constató, estas expulsiones fueron practicadas en su mayoría (19 casos) en el segundo semestre del año, siendo casi la mitad de ellas concretada en el mes de noviembre -8 casos-.

### **La preocupación ante la ausencia de información**

Los párrafos precedentes dan cuenta el denodado esfuerzo de esta PPN por visibilizar la situación de las personas extranjeras en situación de expulsión, intentando monitorear y seguir los procesos administrativos ya sea pidiendo información o a través de una base de datos propia. En el entendimiento y la preocupación de que los datos no son meros números o dígitos, sino que corresponden a una persona, privada de libertad, en situación de mayor vulnerabilidad y que la ausencia de datos representa su invisibilización y su imposibilidad de ser defendida. A su vez, cuando se trata de personas extranjeras detenidas en lugares de detención no penitenciarios, la situación se agrava, puesto que la ausencia de información sobre el caso y consecuentemente de dónde está esa persona (retenida o expulsada) la pone en situación de riesgo de tortura, de detención arbitraria e incluso de desaparición forzada.

Es notoria la clara reticencia o falta de predisposición por parte de la agencia migratoria de informar los datos correspondientes a las retenciones y expulsiones que se practican, es decir a dar cuenta de sus actos de gestión en el marco de la implementación de la política migratoria nacional. Resulta fundamental que se adopte una decisión gubernamental de implementación de políticas

61 Desde el Equipo se solicita a cada unidad (este año se realizó a través de los equipos de Metropolitana y Delegaciones) que informen los datos sobre todos los egresos, desglosando el motivo de los mismos.

62 La base única de expulsados fue creada por este organismo en el año 2017 con el fin de compilar la información relevada en materia de expulsiones, teniendo en cuenta que no existe información pública al respecto.

de gobierno abierto en la autoridad administrativa, que con información pública y cierta habilite el monitoreo de organismos de DDHH y de actores de la sociedad civil abocados a la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

#### **5.4. INVESTIGACIÓN “FAMILIAS MIGRANTES Y DETENCIÓN. UNA MIRADA SOBRE EL IMPACTO DEL PROCESO PENAL”**

En el año 2020 se finalizó la redacción de la investigación realizada junto a la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) sobre el impacto del encarcelamiento en las personas migrantes y sus vínculos familiares, titulada “Familias migrantes y detención. Una mirada sobre el impacto del proceso penal”.

La investigación es el resultado de un proyecto trazado conjuntamente, que refleja la labor coordinada entre este organismo y CAREF hace algunos años y que se originó en la necesidad de brindar un acompañamiento integral a las personas migrantes presas y a sus familias.

Este proyecto tuvo como insumo fundamental la información recolectada a partir del trabajo de campo que se llevó adelante durante el año 2018 y principios del 2019, y que consistió en la entrevista a 32 personas extranjeras -1 mujer trans y 4 mujeres cis alojadas en el Complejo Penitenciario Federal IV y 27 varones alojados en el Complejo Penitenciario Federal CABA y I de Ezeiza- con el propósito de conocer en profundidad la situación de migración vivenciada, el contexto familiar en virtud de su encarcelamiento y las consecuencias de una posible expulsión del país. En todos los casos se trató de personas migrantes en conflicto con la ley penal con arraigo y familias en Argentina.

Los capítulos que conforman el informe revisan algunos de los nudos que se presentan cuando el accionar punitivo del Estado (penal y administrativo) se ejerce sobre varones y mujeres migrantes que viven en el país desde hace años (o décadas) y que tienen aquí sus lazos parentales, conyugales, familiares y afectivos. El foco de análisis se centró en este colectivo, respecto de quienes por su condición de extranjeras con arraigo de larga data, los efectos del castigo penal son distintos y más perjudiciales aún que para el general de la población presa. En el caso de las personas argentinas que reciben una condena privativa de la libertad (por cualquier tipo de delito y cualquiera que sea el monto de la pena impuesta), el castigo cesa una vez que cumplieron la condena. Luego de cumplir el castigo penal (o como se suele decir: “pagar su deuda con la sociedad”) esa persona tendría la posibilidad de continuar su vida dentro de la misma comunidad. Por supuesto que este retorno no es sencillo, y suele traer aparejado un cúmulo de dificultades y obstáculos originados en la privación de libertad. La estigmatización y los inconvenientes para el normal ejercicio de derechos fundamentales a menudo marcan estos procesos.

En el caso de las personas extranjeras, la ley migratoria establece, por la vía administrativa, un castigo adicional o suplementario que comienza luego del efectivo cumplimiento de la pena de privación de libertad impuesta judicialmente. Ello es así porque la condena judicial conlleva la cancelación del permiso de residencia, porque el antecedente penal que genera la condena cumplida deviene un obstáculo insalvable para solicitar un nuevo permiso de residencia, y porque la condena también da lugar a una orden de expulsión del territorio nacional con prohibición de reingreso (generalmente de carácter temporal, pero en muchos otros casos de por vida). Entonces, pareciera que porque esas personas son extranjeras, la privación de la libertad no es castigo suficiente por el delito cometido. Pareciera que su “deuda con la sociedad” es de una naturaleza tal

que resulta imposible de saldar, y por lo tanto no pueden continuar su vida dentro de la misma comunidad y deben ser expulsados de ella. Si por alguna razón la expulsión no llegara a materializarse y la persona lograra permanecer en el país luego de cumplida la condena, el antecedente penal le impedirá regularizar su situación migratoria y acceder al DNI. Así, será una persona indocumentada, un “fantasma civil” condenado a todas las informalidades: en el trabajo, en la vivienda y en el acceso a servicios y recursos sociales que beneficien a sus hijos e hijas.

Debido a su nacionalidad extranjera, deberá “pagar” dos veces por el delito cometido. La primera vez, con el cumplimiento de una condena penal judicialmente impuesta. La segunda vez, con un castigo administrativo que no caduca y que implica abandonar su comunidad de arraigo o permanecer en ella como un polizonte. Ambas modalidades del castigo afectan gravemente a las familias de las personas migrantes, especialmente a sus hijos e hijas menores de edad, que en la enorme mayoría de los casos han nacido en Argentina, país de arraigo de sus padres y madres.

Las historias y situaciones narradas por las personas extranjeras entrevistadas se encuentran recolectadas en el capítulo IV del informe, e iluminan los efectos conjuntos de la condena penal y administrativa en las familias migrantes. Ilustran como la justicia y la administración migratoria conciben y ponderan la permanencia y los lazos familiares de cara a dispensar o exceptuar a las personas de la orden de expulsión: de forma sesgada y con criterios estancos que no profundizan en particularidades. Muestran también las infructuosas intervenciones de la defensa para proteger el derecho a la vida familiar y el interés superior de niños y niñas cuyos padres o madres resultaron expulsados.

La experiencia de la defensa pública, por su parte, se encuentra detallada en el capítulo V, y muestra cómo se trabaron prácticamente todas las vías para su accionar tras la modificación de la Ley de Migraciones. El derecho a la defensa y el recurso a la vía judicial, consagrados en el texto de la ley y enfatizados en los estándares regionales e internacionales, resultaron obstaculizados a través de las decisiones y las prácticas administrativas que habilitó del DNU 70/2017. El capítulo II muestra el impacto de estas modificaciones en la cantidad de órdenes de expulsión emitidas, los recursos presentados y las expulsiones efectivizadas.

En conjunto, la información y los casos analizados del informe publicado señalan dos cuestiones centrales que reclaman un abordaje sin dilación, y una tercera dimensión contextual. En primer lugar, la imperiosidad de derogar el DNU 70/2017, anular las cancelaciones de residencia a las que dio lugar, dejar sin efecto las órdenes de expulsión emitidas y disponer la extinción de las prohibiciones de reingreso de quienes resultaron efectivamente expulsados. Ello subsanaría parcialmente la afectación de derechos de los cientos de familias que recibieron un trato desigual que resultó en su separación y de las miles que viven bajo la amenaza de que ocurra en cualquier momento. Finalmente, el DNU 70/17 fue derogado por el decreto 138/2021 dictado el 4 de marzo del año en curso. Resta aun en la actualidad ver el impacto en la gestión de la autoridad migratoria y que el retorno a la Ley Nacional de Migraciones sea una práctica real.

La segunda cuestión implica revisar el texto de la norma migratoria, así como las prácticas judiciales y administrativas, de modo de erradicar el tratamiento desigual hacia las personas extranjeras que cumplieron una condena en el país. Ello implica, en principio, prohibir la expulsión de quienes cuentan con arraigo anterior a la causa penal y de quienes han construido vínculos conyugales, parentales y familiares, independientemente de la regularidad o irregularidad de su situación migratoria previa. Implica también remover los obstáculos a la radicación de quienes han

cumplido condenas penales en Argentina, de modo que, al igual que en el caso de las personas nacionales, su castigo sea solo judicial y cese cuando cesa la privación de la libertad. Estas medidas no impedirán el accionar de la justicia y resolverán su impacto desigual y desproporcionado sobre las familias, niños y niñas migrantes (o hijos/as de migrantes) que residen en Argentina.

Una tercera cuestión, complementaria y de índole contextual, refiere a cómo la administración pública (en este caso, la Dirección Nacional de Migraciones) analiza y difunde la información relativa a su propio accionar y la usa para monitorear y evaluar sus prácticas y políticas. Como quedó claro en el informe de la investigación y en numerosos otros documentos elaborados por diversas organizaciones, la autoridad migratoria cuenta con un contundente sistema de registro de sus propios actos. La información sobre ingresos y egresos del territorio, trámites de radicación, inspecciones, multas, cancelaciones de residencias, expulsiones, extranjeros judicializados, visas, etc. existe y es puesta a disposición cuando se la solicita. Sin duda, el seguimiento y análisis sistemático de esos datos le permite a la administración pública conocer con precisión los efectos agregados de sus decisiones. La Dirección Nacional de Migraciones publica regularmente en su sitio web las cifras relativas a movimientos y radicaciones, y ocasionalmente algunas otras. Publicar los datos de manera completa y periódica, o volverlos accesibles a través de una base abierta, contribuiría a la transparencia de la gestión e impediría la circulación de cifras inciertas y espurias, tan frecuentemente utilizadas para promover miradas sesgadas, falaces y estigmatizantes de la población migrante.

Desde 2004, a partir de la aprobación de la Ley de Migraciones N° 25.871, Argentina ha llevado adelante una activa y consistente política de regularización migratoria mediante la cual 1.300.000 personas (la mayoría provenientes del Mercosur) obtuvieron residencia permanente y DNI de residente extranjero. Sin duda, esta política ha facilitado la vida de las personas migrantes, pero también ha beneficiado a la sociedad en su conjunto. La irregularidad migratoria genera problemas inmediatos para los inmigrantes, pero también inmediatos, a mediano y largo plazo para toda la sociedad: explotación, trabajo no registrado (con su mengua de aportes a los sistemas jubilatorios y de salud), deterioro de viviendas y de espacios urbanos, informalidad comercial, evasión de impuestos, menor participación en la vida social y comunitaria, por mencionar solo los más evidentes. Desde esta perspectiva, los requisitos razonables y accesibles que estableció la ley para las y los migrantes del Mercosur constituyeron un eficaz dispositivo para facilitar la regularización (tal como antes lo fuera la Ley Avellaneda de 1876).

A la luz de nuestra propia historia, es indiscutible que leyes, políticas y prácticas migratorias igualitarias contribuyen a una sociedad más justa (y por ende, menos violenta). En este contexto, las situaciones descritas en este informe, basadas en normas y prácticas discriminatorias, deben ponderarse y resolverse prestando especial atención al daño y la injusticia que generan. El castigo administrativo que recae sobre las personas migrantes que han cumplido condena penal es un lacerante desgarrador en un sistema que se precia por sus altos estándares de protección de derechos. Afortunadamente, se trata de un desgarrador que puede repararse con voluntad política e institucional, y ponderando adecuadamente las obligaciones de protección hacia las personas y familias.

## **5.5. EL IMPACTO DEL DNU 70/2017 EN LA VIDA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS**

### **PRESAS: EL CASO Z.C.B.R**

ZCBR es una mujer peruana que ingresó a la República Argentina en el año 1994 junto con su madre, en busca de oportunidades laborales y de una vida mejor. En el año 1999 fue condenada por un delito de tenencia de estupefacientes con fines de comercialización, luego de pasar mucho

tiempo en prisión preventiva en una cárcel de mujeres del Servicio Penitenciario Federal. En noviembre del año 2000 salió de prisión con libertad condicional. A lo largo de sus años en el país formó pareja con un hombre también peruano con radicación definitiva en Argentina. En la actualidad convive con él, junto a otros miembros más de su familia: su madre, su hermano, su hermana y su sobrina. También tiene otra hermana con dos hijos. Los integrantes de su núcleo familiar tienen radicación definitiva en el país, y todos sus sobrinos son de nacionalidad argentina. En Perú no posee ningún vínculo ni familiar ni social, y tampoco manera de subsistir.

En el año 2006 ZCBR solicitó la residencia legal en Argentina en el marco del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para nativos de países del Mercosur y Asociados, conocido como “Patria Grande”. Sin embargo, en marzo de 2009 la Dirección Nacional de Migraciones canceló su residencia precaria en el país, le denegó su solicitud de residencia permanente, decretó su irregularidad migratoria y dictó una orden de expulsión del territorio nacional con prohibición de reingreso a la Argentina por 15 años. Todo ello fundado en el impedimento de ingreso y permanencia previsto en el artículo 29 inciso c de la Ley de Migraciones N° 25.871. Es decir, una expulsión basada en el antecedente penal de una única condena penal del año 1999.

Los recursos administrativos que interpuso ZCBR contra la orden de expulsión fueron todos desestimados. Entonces acudió a la justicia solicitando la anulación de su expulsión alegando su arraigo en la Argentina, donde reside toda su familia, y apelando también a motivos humanitarios. Señaló que la medida de expulsión resulta excesiva y desproporcionada, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la comisión del delito, su escasa gravedad y el hecho de que ya cumplió su condena y se reinsertó en la sociedad.

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 rechazó el recurso judicial contra la orden de expulsión de DNM, con fundamento en el antecedente penal por la condena impuesta en el año 1999. Jurídicamente el fallo fue fundamentado en el inciso c del Artículo 29 de la Ley 25.871.

Luego de un recurso de apelación, en marzo de 2015 la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, revocó esa sentencia y declaró la nulidad de la orden de expulsión dictada por la autoridad migratoria. Para así resolver, la Cámara consideró que se presentan en el caso dos circunstancias que resultan inatacables. La primera de ellas es que ZCBR tiene su grupo familiar en la Argentina; y la segunda es que una vez cumplida su condena penal se ha reinsertado en la sociedad, donde trabaja y convive con su marido, su madre y el resto de su familia.

Señala que un test de razonabilidad debe sopesar el derecho humano a la unidad familiar con la norma que ordena expulsar del país a quien haya cometido un delito; y que la propia norma faculta a la autoridad migratoria a hacer una excepción por razones de unidad familiar. Si además se toma en consideración el tiempo transcurrido desde la comisión del delito, y el dictamen favorable a la ‘reunificación familiar’ del Ministerio Público Fiscal, entiende la Cámara que la solución tomada por la autoridad administrativa no resulta razonable.

Por último, agrega que si bien la Ley 25.871 en su art. 29 dispone que la autoridad migratoria “podrá” conceder la dispensa de la expulsión, atribuyendo una facultad discrecional a la DNM, no se puede asimilar discrecionalidad a irrazonabilidad. En otras palabras, lo discrecional debe ser razonable, y en el caso de ZCBR, no lo es.

Contra ese fallo que protege los derechos de la mujer migrante, la Dirección Nacional de Migraciones interpuso el Recurso Extraordinario Federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fines de marzo del año 2015<sup>63</sup>. Y el 24 de septiembre de 2020 la CSJN dictó sentencia<sup>64</sup> en el caso avallando el accionar de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) que decretó su expulsión. Este fallo resulta regresivo en el ámbito del reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y contrario a principios constitucionales y convencionales de protección de la familia.

La actuación de la Corte resulta especialmente gravosa, por cuanto hizo lugar a la pretensión de la Dirección Nacional de Migración de expulsar a una mujer migrante que vive en la Argentina desde el año 1994, en base a sus antecedentes por un delito no violento cometido hace más de 20 años. En cambio, no resolvió sobre la (in) constitucionalidad del DNU 70/2017.

## **5.6. EVOLUCIÓN DEL LITIGIO SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DNU 70/2017 Y SU DEROGACIÓN**

En enero de 2017 el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017, modificando la Ley de Migraciones 25.871 que había sido aprobada por el pleno del Congreso luego de un largo proceso democrático con participación de la sociedad civil. Ante esta situación, las organizaciones de la sociedad civil CAREF, CELS y COPADI presentaron el 13 de febrero de 2017 un amparo ante la Justicia para que declare la inconstitucionalidad del DNU 70/2017, entendiendo que representa una fuerte restricción a los derechos de las personas migrantes y constituye un retroceso en la construcción de una sociedad más inclusiva.<sup>65</sup>

La acción fue rechazada por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal 1, y los accionantes apelaron la resolución, instancia en que este organismo se presentó en calidad de amigo del tribunal. En el mes de marzo de 2018 la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal revocó –por mayoría– la decisión de primera instancia y, en consecuencia y basándose en los datos aportados por esta PPN en materia de migración y privación de libertad hizo lugar a la demanda de amparo colectivo y declaró la invalidez constitucional del DNU. La Dirección Nacional de Migraciones interpuso Recurso Extraordinario y en mayo de 2018 los accionantes contestaron el recurso. La PPN volvió a presentarse como amigo del tribunal.

El 13 de noviembre de 2020 la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, dictaminó que debe declararse inadmisibles el recurso extraordinario interpuesto por la Dirección Nacional de Migraciones contra el fallo que declaró la inconstitucionalidad del DNU 70/2017. Fundamentalmente, debido a que consideró no acreditados los requisitos para que prospere el recurso, en tanto contenía argumentos que fueron “*una mera repetición de afirmaciones que no logran desvirtuar los argumentos esgrimidos*” por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Ante el incumplimiento de los requisitos formales previstos por la norma para la procedencia del REF, Monti afirmó que la apelación de la

63 En el proceso ZCBR estuvo patrocinada por la Defensoría General de la Nación. La Procuración Penitenciaria presentó un *amicus curiae* ante la Corte Suprema con el objeto de proteger los derechos fundamentales de la afectada, el cual no fue considerado en el fallo que comentamos.

64 **B. R. Z. Cc/ EN -DNM resol. 561/11- (exp. 2091169/06 (805462/95)) y otro s/ recurso directo para juzgados.** Sentencia del 24 de Septiembre de 2020. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Magistrados: Rosenkrantz - Highton de Nolasco - Maqueda (según su voto) - Lorenzetti (según su voto) - Rosatti (según su voto). [Id SAJJ: FA20000132](https://www.argentina.gob.ar/justicia/sentencias/2020/09/24/b-r-z-cc-en-dnm-resol-561-11-exp-2091169-06-805462-95-y-otro-s-recurso-directo-para-juzgados)

65 CAF 3061/2017/CS1-CA1 “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS C/ EN - DNM s/ amparo Ley 16.986.”.

DNM “no rebate todos y cada uno de los fundamentos de la sentencia” de la Cámara Federal en los términos de la jurisprudencia de la CSJN, “que señala que el escrito de interposición del recurso debe contener un prolijo relato de los hechos de la causa de relevancia principal que permita vincularlos con las cuestiones que se plantean como de naturaleza federal por medio de una crítica concreta y razonada de los argumentos en que se basa la sentencia que se impugna”. “Se exige rebatir todos y cada uno de los fundamentos en que el juzgador se apoyó para arribar a las conclusiones de que el apelante se agravia”, completó sobre ese punto.

En particular, la Procuradora Fiscal consideró que la DNM desatendió, así, los fundamentos de la sentencia recurrida sustentados en la doctrina de Fallos: 338:1048 (y su cita de Fallos: 333:633); precedentes en los que la Corte se refirió al deber de los tribunales de evaluar los presupuestos fácticos en los que se justifica el dictado de un decreto en los términos del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, esto es, si las circunstancias invocadas son excepcionales o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables.

A propósito de esto, estimó que el Estado Nacional “*tampoco hace referencia concreta a la existencia en el caso de alguna de las dos circunstancias que deben verificarse a fin de dar por configurado el presupuesto fáctico de excepcionalidad, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte en el caso ‘Verrocchi’ (Fallos: 322:1726) invocado por la cámara, esto es, la imposibilidad de dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución al no poderse reunir las cámaras del Congreso por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser resuelta inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes*”. “Entiendo que los agravios contenidos en el escrito recursivo no constituyen sino una mera repetición de afirmaciones que no logran desvirtuar los argumentos esgrimidos por la cámara para resolver del modo en que lo hizo. Habida cuenta de lo hasta aquí expresado respecto de la falta de fundamentación del recurso extraordinario federal en lo relativo a la constitucionalidad del dictado del decreto 70/17 a la luz de lo dispuesto en el art. 99, inc. 3°, de la Ley Fundamental [la Constitución Nacional], considero innecesario expedirme acerca de los argumentos vinculados con el contenido del decreto en cuestión”, concluyó.

A pesar de lo expuesto, la Corte permaneció sin expedirse respecto de la admisibilidad del recurso, y con ello se mantuvo vigente el DNU 70/2017.

Finalmente, el 4 de marzo del año 2021 el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto N°138/2021 por el cual derogó el DNU N°70/17 y restituyó la vigencia plena de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871.

Esta medida resulta auspiciosa y se esgrime como el retorno a una política migratoria con enfoque de derechos humanos, revalorizando el derecho humano a migrar y un marco normativo protectorio. Ahora bien, deberá controlarse que las prácticas de retenciones y expulsiones no resulten situaciones violatorias de las disposiciones contenidas en la Ley de Migraciones, como sucedía previo a enero de 2017 y tantas veces fue denunciado por esta PPN.

## **5.7. LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS ARGENTINAS PRESAS EN EL EXTERIOR**

En el año 2013 se formalizó a través de la firma de un convenio el trabajo articulado que se venía realizando junto a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación (en adelante Cancillería) en relación a las

personas de nacionalidad argentina privadas de su libertad en otras partes del mundo. A partir de la vasta experiencia de la PPN en materia de monitoreo de la ejecución de la pena y el rol que desempeñan los cónsules en relación con los connacionales detenidos<sup>66</sup> se implementaron acciones tanto en casos individuales como respecto de problemáticas generales.

En ese marco se elaboró el “Cuestionario para Argentinos Privados de Libertad en el Exterior” (CAPLE), que es un instrumento de relevamiento de información compuesto por 13 ejes temáticos: información personal, alimentación, higiene, condiciones de alojamiento, régimen disciplinario, régimen de actividades, trabajo, actividades recreativas, contacto con el mundo exterior, contacto con funcionario consular, salud, requisa finalizando con el requerimiento del consentimiento de la persona entrevistada. Los CAPLE son para ser aplicados por los representantes de las reparticiones consulares a las personas argentinas presas en su jurisdicción en las visitas carcelarias. Una vez completados son enviados a Cancillería y luego a la PPN para su abordaje y análisis.<sup>67</sup> De esta forma, desde el año 2013 la PPN cuenta con información actualizada sobre la situación de detención de aquellos ciudadanos y ciudadanas argentinas que pudieron ser entrevistadas y visitadas por algún cónsul de nuestro país.

Durante este año, también la aplicación de los CAPLE se vio afectada por la pandemia de COVID-19, fundamentalmente por el aislamiento en casi todos los países del mundo y la consecuente imposibilidad de ingresar a las cárceles, al menos por algunos meses y dependiendo del país/ciudad. De todas maneras, se han recibido un total de 54 CAPLE que han podido ser aplicados a pesar de las restricciones imperantes.

Es importante destacar que la totalidad de los CAPLE fueron aplicados a varones, de diversas edades y en su mayoría (33 casos) condenados. Solamente 15 de los presos entrevistados lo estaban en calidad de procesados.

En su gran mayoría los CAPLE fueron aplicados a ciudadanos argentinos presos en Uruguay (36 casos), en menor medida en Chile (13 casos) y por último en Gran Bretaña (5 casos). En más de la mitad de los casos (34) la persona vivía en el país de encarcelamiento previo a su detención y 18 casos se encontraban de paso al momento de la detención.

En lo que respecta al establecimiento donde se encuentran alojados, casi todos los entrevistados indicaron que se trata de una cárcel de alojamiento exclusivo para varones, y solo 4 refirieron estar alojados en cárceles mixtas: 3 en Chile y 1 en Gran Bretaña.

---

66 De acuerdo al Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de Naciones Unidas se establece que “ 1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía: (...) b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado...”

67 Los CAPLE son codificados por el Área Personas Extranjeras en Prisión y Argentinos Presos en el Exterior y se registra la información en la Base de Personas Argentinas Presas en el Exterior (PPN) para que luego el Equipo de Estadísticas y Bases de Datos del Observatorio de Cárcenes Federales de la PPN los procese. Por último, la información es analizada por el Área que codifica, incluyendo los datos en este apartado.

En muchos países del mundo, al irrumpir el COVID-19 se suspendieron las visitas carcelarias como medida de prevención para evitar la propagación del virus. En este sentido las comunicaciones recobraron especial importancia y con ello la posibilidad de acceder al teléfono u otros medios de comunicación se tornó esencial como única forma de vincularse con los familiares o amigos. El 67% de los varones entrevistados indicó que cuenta con aparatos telefónicos en su lugar de alojamiento con distintas posibilidades. La mitad de ellos informó que los teléfonos permiten la realización y recepción de llamadas, el 13% dijo que sólo pueden realizar llamadas y en 2 casos manifestaron que los teléfonos solo reciben llamados. Por su parte, el 20% de los presos entrevistados dijo que no tienen acceso a teléfonos. En relación a otros medios de comunicación disponibles, el 11% indicó que posee teléfono celular, el 6% refirió que tiene acceso a internet y el 9% dijo que le permitían recibir correspondencia.

Los hechos de tortura y malos tratos forman parte de los ejes prioritarios de trabajo de la PPN y en razón de ello han sido también incluidos en el CAPLE. A lo largo de los años de aplicación de los Cuestionarios se observa que el maltrato hacia la población extranjera presa se manifiesta a través de expresiones xenófobas y amenazas de expulsión del territorio (independientemente de la existencia de una sanción administrativa y del estatus migratorio de la personas). Esta violencia verbal que generalmente es naturalizada por quienes la reciben y que no solo es propia de los lugares de encierro sino que se trata de una de las formas más frecuentes de maltrato hacia poblaciones extranjeras, casi nunca es denunciada.

En el mes de enero del 2020 se asesoró a Cancillería por un hecho sucedido en una cárcel de Uruguay. La consulta realizada indicaba que, en ocasión de una visita a la cárcel de Rivera y al entrevistar a 5 detenidos y habiendo aplicado el CAPLE, denunciaron haber sido víctimas de agresiones verbales y amenazas por parte de personal penitenciario. Inmediatamente desde el Consulado se puso en conocimiento de lo sucedido al Defensor Oficial, al Juez de Garantías, al Fiscal de turno y a la Directora del Penal donde estaban alojados. En respuesta a la consulta se sugirió que ante futuras denuncias de este tipo se evalúe más profundamente la comunicación a las autoridades de la cárcel teniendo en cuenta posibles represalias contra los presos, asimismo se recomendó dar intervención también al Comisionado Parlamentario de Uruguay, a quien se le notificó la situación desde la PPN. Por último se recomendó realizar un seguimiento de la situación.

Las intervenciones de la PPN respecto de personas argentinas presas en el exterior son de diversas formas, así por ejemplo, también en el mes de enero y a partir de una noticia periodística se tomó conocimiento sobre la detención de un ciudadano argentino en Camboya. De inmediato se comunicó a Cancillería, indicando que todavía no había sido notificada la detención. De esta forma se inició el abordaje del caso.

En este mismo sentido, el 5 de febrero otra nota periodística informó de una “*fuga masiva*” de la Penitenciaría de Pedro Juan Caballero ubicada en el Departamento de Amambay en Paraguay. Según se informaba allí la policía local confirmaba la huida de 75 hombres. De Cancillería informaron que si bien había 3 personas argentinas allí detenidas, ninguna de ellas figura en el listado oficial de presos evadidos.

En otra instancia, en el mes de octubre Cancillería requirió la colaboración de la PPN para conseguir documentación específica sobre estudios y trabajos realizados en una cárcel argentina en una detención anterior para un ciudadano argentino preso en la penitenciaría de Itaí, Brasil. De esta

manera se realizaron varias gestiones ante el SPF y una vez reunida toda la documentación se remitió a Cancillería para permitir que el detenido continúe sus estudios durante su nueva detención.