



**Procuración
Penitenciaria de la Nación**

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad. "

Buenos Aires, 4 de Enero de 2021

Ref. Expte.: EP 65

Y VISTOS:

El reconocimiento de la OMS de la enfermedad de Covid-19 como pandemia, la declaración Nacional de la Emergencia en Materia Sanitaria, las medidas tomadas por las autoridades del Ministerio de Justicia de la Nación y del Servicio Penitenciario Federal DI-2020-218 APN-SPF-MJN IF-202-76994253-APN-ICR-SPF para la prevención de la propagación de la enfermedad dentro de las cárceles y las disposiciones de la Dirección Nacional en relación al funcionamiento de los Consejos Correccionales, resulta imprescindible evaluar el impacto que estas circunstancias han tenido en las calificaciones y los obstáculos en el avance de la progresividad en el caso de los jóvenes adultos.

Y RESULTA

Que la cuestión que motiva la presente se centra en la falta de adecuación del programa de tratamiento individual a las particularidades de los jóvenes detenidos en el Complejo Federal Jóvenes Adultos (CFJA en adelante), situación que se agudizó en el actual contexto de emergencia sanitaria.

Que dicha falta de adecuación constituye un obstáculo en el avance por el régimen de progresividad de la pena, lo 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.

Que 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 ningún goza de salidas transitorias.

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

Que dichas prácticas, alejándose de la normativa vigente, afectan



gravemente los derechos de las personas privadas de libertad en el CFJA.

Que en vistas a cumplir con el fin resocializador de la pena, la institución carcelaria debe encaminar todos sus recursos hacia el **egreso** y no hacia la retención de las personas en el encierro.

Que tratándose de personas jóvenes esta premisa debería ser la regla y no la excepción y que, por lo tanto, es responsabilidad de la institución carcelaria orientar sus prácticas para lograr que los jóvenes permanezcan el menor tiempo posible en la cárcel y que accedan a su libertad en las mejores condiciones.

Que la pandemia y sus consecuencias a nivel sanitario, económico y social, ha impactado indefectiblemente al interior de las instituciones de encierro, agravando las condiciones de detención y poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad a las personas encarceladas.

Y CONSIDERANDO

Que se requirió a las autoridades penitenciarias que informen respecto de cantidad total de condenados y procesados del CFJA, y aquellos detenidos que **a julio del 2020 inclusive**, se encontraban **en término de acceder algún instituto de libertad anticipada**.

Que para ese último grupo de jóvenes se solicitó información relevante para el análisis.

Que en su mayoría, **los jóvenes mencionados continúan detenidos**, por ello se decidió integrar las calificaciones del periodo de septiembre.

Que sin adentrarnos en las evaluaciones de las áreas tratamentales para cada caso concreto, dicha información nos resulta **descriptiva respecto de sus prácticas** en el abordaje de la progresividad en el CFJA.

Que, por lo tanto, la información utilizada es exclusivamente la aportada por las autoridades del CFJA.

Que según la última información oficial a octubre de 2020 los detenidos en el CFJA eran 300 personas, de los cuales 98 eran condenadas (33%) y 202 procesadas¹ (67%) y a julio del 2020, solo 16 jóvenes estaban en término temporales de acceder a tramitar la libertad condicional.

¹ Fecha parte alojados octubre 2020 Complejo Federal Jóvenes Adultos.



Procuración Penitenciaria de la Nación

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."

Que como se indicó, los obstáculos en el avance de la progresividad afecta el acceso a derechos, por lo que se decidió problematizar la cuestión de las calificaciones en clave con la proximidad con la libertad condicional.

Que si bien la resolución sobre la libertad condicional es una facultad indelegable del órgano jurisdiccional, la administración penitenciaria tiene un rol importante en dicha concesión.

Que, por lo tanto, el análisis se centra en describir la situación de una porción de jóvenes condenados y sus evaluaciones trimestrales en relación al acceso a la libertad condicional. No obstante, como se trata de la descripción de una práctica generalizada y los casos sólo ejemplifican los comportamientos de las áreas y Consejo Correccional, se omitió incorporar a la presente los nombres de las personas para resguardo de su situación particular.

Monto condena	Delito	Fecha de LC	Calificación sept	Calificación junio	Ultima como proc	Resolución CC
3 años	Tva robo agravado	29/12/2018	S/d	S/d	Mar/2020: 8	Desfavorable
3 años y 6 meses	Tva robo agravado	25/7/2020	7/3	7/3	Dic/2019: 6	Favorable
1 años y 7 meses	Hurto agravado por escalamiento	24/1/2020	10/5	10/5	Sept/2019: 8	Favorable
1 años y 5 meses	Tva robo agravado	14/4/2020	9/4	8/4	Dic/2019: 9	Desistió se tratar 11/12/2020
3 años y 6 meses	Tva robo	5/5/2020	S/d	S/d	Sept/2020: 7	Desistió
3 años y 6 meses	Hurto agravado por escalamiento. Flagrancia	5/5/2020	10/4	9/4	Mar/2020: 8	Desfavorable
4 años	Tva robo agravado por arma utilería	10/5/2020	10/5	S/d	S/d	Desfavorable
3 años	Robo simple	3/6/2020	10/3	S/d	Jun/2020: 10	Desfavorable
2 años	Tva robo en poblado y banda con arma	19/6/2020	Sin calif	Sin calif	Mar/2020: 8	Desistió se tratar 11/12/2020
2 años y 10 meses	Tva robo con arma utilería	8/7/2020	10/2	Jun/20: 10 (Obser)	S/d	Desfavorable
2 años y 6 meses	Tva robo	22/2/2019	10/6	10/5	S/d	Favorable
3 años y 3 meses	Hurto simple	14/7/2020	10/5	10/4	Dic/2018: 8	Desfavorable
3 años	Robo agravado	29/3/2020	10/4	10/4	8 (sin fecha)	Desistió
3 años	Hurto calificado	8/6/2020	10/3	S/d	Jun/2020: 9	Desistió
3 años	Encubrimiento agravado y robo simple	3/10/2019	10/4	S/d	S/d	Desistió
2 años y 6 meses	sin datos	10/9/2019	10/5	10/5	S/d	Favorable



Que se toma para ello algunos datos objetivos relativos a 16 jóvenes: tipo de delito, monto de condena, dos últimos períodos calificadorios, requisito temporal para la libertad condicional, resolución del Consejo Correccional respecto al trámite de libertad.

Que estos datos permiten identificar la falta de adecuación del tratamiento al tiempo de condena, lo que se expresa en las calificaciones trimestrales que luego impactan en la posibilidad de los jóvenes de lograr su libertad anticipadamente.

Que otro dato objetivo es que los jóvenes constituyen un colectivo con mayores niveles de vulnerabilidad y respecto de los cuales se debe brindar una atención especial, tal como lo establecen las declaraciones de derechos humanos a nivel internacional y el ordenamiento nacional.

Que, para el caso del CFJA, el colectivo de **jóvenes condenados no llega a 100 personas**. Que existiendo estructura y recursos para el tratamiento de estos jóvenes, que ninguno se encuentre avanzado en el régimen de progresividad o con posibilidades reales de acceder a libertades anticipadas evidencia una **decisión institucional o el fracaso rotundo de sus prácticas para lograr un transcurrir adecuado y egresos anticipados** de los jóvenes encarcelados.

Que del total de detenidos condenados a julio del corriente, 16 jóvenes se encontraban en término temporales de acceder a la libertad condicional.

Que de los 16 jóvenes, **15 tienen penas menores a 3 años**, es decir, han sido condenados por delitos contra la propiedad y con un bajo nivel de lesividad: 7 lo están por robos en grado de **tentativa** y 4 por **hurto**; los 3 restantes se tratan de robos consumados).

Que 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 deben tener un correlato en la ejecución de la misma.

Que de los 16 jóvenes, **8 tienen calificaciones de concepto inferiores**



a 5. Que 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)**.

Que los datos específicos a los 16 jóvenes deben ser leídos, en contexto y desde una perspectiva histórica.

Que 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.²

Que 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** del Complejo. El CFJA sufre una transformación en términos regresivos a la progresividad, reforzando el régimen de máxima seguridad.³

Que a raíz de esta reestructuración edilicia, los espacios destinados a talleres laborales fueron transformados en pabellones colectivos, sin generar espacio acordes para el trabajo.

Que, entonces, al déficit de oferta laboral, talleres de formación profesional y actividades recreativas acorde con la edad y el proceso subjetivo de los jóvenes, se agrega la falta de espacios físicos.

Que eliminar los espacios de régimen morigerados, y de los talleres laborales; aumentar la cantidad de población, crear espacios colectivos de alojamiento, no construir sectores comunes para educación, recreación o talleres formativos, denota una **clara decisión institucional** más cerca a la **governabilidad de una población en términos de máxima seguridad**, que de un abordaje específico para jóvenes adultos.

Que a lo largo de los estos años el tratamiento penitenciario, basado en la **progresividad de la pena, en el CFJA fue decididamente desarticulado**.

Que esta situación se aleja radicalmente del principio de universalidad de acceso a derechos básicos de los jóvenes detenidos.

Que la **pandemia y la declaración de la emergencia sanitaria** implicó un **agravamiento** de la situación descrita que, sumada a la falta de contacto directo con sus familiares, la incertidumbre por las cuestiones de salud, la

² Informe Anual Procuración Penitenciaria de la Nación 2013 página 337.

³ Informe Anual Procuración Penitenciaria de la Nación 2017 página 556



permanencia constante en los pabellones, etc., impactaron directamente en las condiciones de cada joven detenido.

Que una de las consecuencias de la falta de adecuación del programa de tratamiento a la particularidad de cada joven es la **imposibilidad de que accedan a la libertad anticipada**.

Que de las 16 personas en términos temporales de acceder a la libertad condicional sólo **5 tenían calificaciones** para tramitarla (aunque no está especificado en el Código Penal, la jurisprudencia definió que una valoración adecuada para dicho trámite debe corresponderse con un 5 de concepto como mínimo).

Que en la mayoría de los casos se **repitieron las calificaciones**. Si tal como lo menciona la Ley de Ejecución el programa de tratamiento es individual y su abordaje particular para cada caso, entonces debería adecuarse a la ejecución de penas cortas, *aprovechando* intensamente el tiempo de condena, y creando condiciones para que los jóvenes accedan a su libertad.

Que, por ejemplo, se puede analizar en esta clave el caso del detenido con una pena de 1 año y 5 meses. Si en diciembre de 2019 calificó como procesado con un 9 y en las calificaciones como condenado de los períodos junio y septiembre obtuvo 4 de concepto entonces, el programa de tratamiento no estuvo planteado ni previó los **objetivos acordes al tiempo real para su tratamiento** (1 año y 5 meses) correspondiente a una **pena definida con anterioridad al tratamiento**. Más aún si se considera que se trata de un delito no grave, no siendo reincidente y habiendo podido recuperar su libertad de manera condicionada, el 14 de abril de 2020.

Que observando las resoluciones del Consejo Correccional en relación a los trámites de libertades condicionales se advierte que: de los 16 casos, en 6 el CC se pronunció de manera DESFAVORABLE. Que en 4 casos lo hizo de forma FAVORABLE; y que en 6 casos la fórmula utilizada es la de DESISTIÓ del trámite.

Que 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**.

Que 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.

Que, por ser la libertad un derecho inalienable de todas las personas (aun cuando esté restringido temporalmente por decisión judicial) **es inadmisibile que un órgano administrativo sugiera/proponga/recomiende a la persona detenida y luego informe** a los juzgados la renuncia a tramitar la libertad. Aun cuando se trate de un *asesoramiento en beneficio de la persona detenida*, resulta excesivo en términos de atribuciones de facultades por parte del Consejo Correccional y una sustitución, de hecho de la defensa técnica, que sí tiene competencias para definir las estrategias que mejor convengan a los detenidos.

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

Que, como se viene analizando no se trata de casos aislados, ni de una propensión o características de (todos) los jóvenes para no cumplir con los objetivos que plantea el programa de tratamiento, sino de una práctica estructural que actúa reteniendo a los jóvenes en el encierro.

Que es indispensable analizar esta situación a la luz de la normativa vigente, de la declaración Nacional de la Emergencia en Materia Sanitaria y de las medidas tomadas por las autoridades del Ministerio de Justicia de la Nación y el Servicio Penitenciario Federal en clave con los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

Que en primer lugar la **Ley de Ejecución Penal** establece en su artículo 6, que el régimen penitenciario se basará en la progresividad, y que deberá utilizar, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, todos los medios de tratamiento interdisciplinarios que resulten apropiados. El espíritu de la ley es procurar un transcurrir cada vez menos restrictivo, en pos de una tendencia paulatina hacia la libertad.

Que en **junio de 2020** la interventora de la Dirección Nacional del SPF, la Dra. María Laura Garrigós, resuelve suspender provisoriamente la utilización de la *Guía de carga de Formulario de Plan de Sentencia y el Formulario de*



Evaluación de Riesgo de Reincidencia revalidando el contenido de las instrucciones mencionadas en la Disposición DI-2020-597-APN-SDNSPF#SPF sobre los **"Lineamientos para la calificación de los consejos correccionales"** (en adelante CC).

Que en concreto dicha resolución señala que en el marco de la declaración 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, [...] 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 en la misma línea: *"[...] se han readecuado múltiples actividades grupales e intervenciones individuales"*.

Que en dichos Lineamiento se advierte 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**"*.

Que, 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.

Que 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**.

Que en el art. 5o. se reitera *la vigencia del procedimiento regulado conforme el Artículo 53 del "Reglamento de las modalidades básicas de la ejecución", Decreto 396/99 que manifiesta que "El interno no podrá ser calificado con conducta o concepto inferior a bueno, sin que previamente lo haya entrevistado el Consejo Correccional en pleno... [...]"*

Que el primero de septiembre, esta Procuración remitió una nota a todas las unidades penitenciarias del SPF (Nota 499/DGPDH/20 para el caso del CFJA) **solicitando a los CC observen con celo los lineamientos**



mencionados para garantizar que no se vulneren los derechos de las personas condenadas en la definición de sus calificaciones.

Que, con posterioridad y mediante la **Disposición: DI-2020-218-APN-SPF#MJ del 16 de noviembre** la Interventora de la Dirección Nacional aprueba la Guía de implementación de los LCC así como el uso del Formulario Personal del Período Evaluado y el Acta de fundamentación de primera calificación conceptual, e instruye a poner en conocimiento de los jefes de los complejos y directores de las unidades de dichas disposiciones.

Que la Guía viene a establecer la manera en que se deben aplicar los lineamientos para los CC y, a propiciar la revisión de las formas en las que se ha calificado en los períodos junio-septiembre.

Que en líneas generales, reconoce que la situación de pandemia ha conllevado un **cambio en las prácticas al interior de las instituciones penales, y que esto indefectiblemente ha constituido un agravamiento de las condiciones de detención.**

Que "[...] en el presente contexto, el curso de la vida social y las interacciones cotidianas pueden transmutar hacia formas conflictivas, que es esperable que impacten e interfieran en las trayectorias tratamentales previstas y en el cumplimiento de los objetivos propuestos; pero que no deberían obstaculizar el acceso a los beneficios legalmente previstos ni torcer el sentido de la progresividad".

Que la Ley de Ejecución resalta que el tratamiento penitenciario: *"deberá ser programado, individualizado y obligatorio respecto de las normas que regulan la convivencia, la disciplina y el trabajo. Toda otra actividad que lo integre tendrá carácter voluntario. Deberá atenderse a las condiciones personales del condenado, y a sus intereses y necesidades durante la internación y al momento del egreso".* Por lo que, en términos de planificación de dicho tratamiento individual debería ser considerado el tiempo de permanencia de cada joven en el encierro.

Que en 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 el acceso a formas morigeradas de la pena: que en el extremo más gravoso, se identifica la imposibilidad de acceder a las salidas anticipadas.



**Procuración
Penitenciaria de la Nación**

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."

Que a esto debe agregarse, la falta de ofertas 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.

Que esta Procuración, reafirma su posición respecto a que las deficiencias/carencias de la administración penitenciaria, o los cambios ocurridos durante la pandemia respecto del funcionamiento de la prisión, no puede ir en detrimento de los derechos de las personas privadas de libertad.

Que en un contexto de emergencia sanitaria y sus consecuencias esta Procuración entiende que la concesión de medidas alternativas al encierro –tal es el caso de la libertad condicional-, no sólo resulta provechosa para el resguardo de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en condiciones de acceder a ellas, sino también para la población penitenciaria en general.

Que el objetivo de esta Procuración Penitenciaria es la protección de los derechos humanos de las personas detenidas en el Régimen Penitenciario Federal y que por lo tanto, se encuentra facultada para emitir recomendaciones que contribuyan a garantizar el efectivo respeto de sus derechos.

Por todo ello,

**EL PROCURADOR ADJUNTO INTERINO DE LA PROCURACIÓN
PENITENCIARIA DE LA NACIÓN**

RESUELVE:

I.- Recomendar al Consejo Correccional del Complejo Federal Jóvenes Adultos adecue sus prácticas, sus instancias de evaluación y resoluciones administrativas a las últimas disposiciones de la Dirección Nacional del SPF, entendiendo que las mismas emanan de la autoridad superior, además de estar enmarcada en los principios de la normativa nacional e



**Procuración
Penitenciaria de la Nación**

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."

internacional respecto de la ejecución de la pena y la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad.

II.- Poner en conocimiento del Jefe del Complejo Federal Jóvenes Adultos

III.- Poner en conocimiento a la actual Interventora de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, Dra. María Laura Garrigós, de la presente recomendación;

IV.- Poner en conocimiento de la presente al Instituto de Criminología de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal;

V.- Regístrese y archívese.

RECOMENDACION N° 913/PPN/21

Ariel Cejas Mellare
Procurador Penitenciario Adjunto Interino
Procuración Penitenciaria de la Nación