



El Senado y Cámara de Diputados...

Ley para la Acreditación Funcional de Establecimientos para la Privación de la Libertad y Control de la Superpoblación

I. Objeto y Principios Generales

ARTÍCULO 1. Todo lugar o dispositivo destinado a la detención de personas debe acreditar regularmente su capacidad y aptitud funcionales conforme a esta ley. Nadie puede ser detenido en ámbitos o a través de dispositivos que no estén debidamente acreditados.

ARTÍCULO 2. Esta ley es de orden público y directamente aplicable en todas las jurisdicciones sin necesidad de reglamentación, salvo los casos expresamente previstos. El Estado nacional, las provincias y las jurisdicciones locales tienen deberes concurrentes y complementarios a fin de satisfacer cabalmente las obligaciones que esta ley consagra.

ARTICULO 3. A los efectos de esta ley y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de Ley 26.827, se entiende por lugar de detención cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de libertad, por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública. Esta definición se deberá interpretar conforme lo establecido en el artículo 4°, incisos 1 y 2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Por dispositivo se entiende a todo mecanismo o artificio, de cualquier índole, cuya acción o efecto resulte en la privación de la libertad ambulatoria de una persona.

ARTÍCULO 4. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (en adelante, el CNPT) es el órgano de aplicación de esta ley y coordina y controla la implementación de los procedimientos que ella establece. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Ministerio de Seguridad de la Nación, los ministerios competentes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cualquier otro organismo o institución involucrado en el cabal cumplimiento de esta ley deben prestar activa colaboración con el Comité y atender sus requisitorias.

II. Acreditación

ARTÍCULO 5. El CNPT establece las pautas para analizar y acreditar la habilitación de todo lugar o dispositivo destinado a la privación de la libertad de personas. En los casos de establecimientos divididos en módulos, pabellones o sectores, la información debe estar desagregada con precisión respecto del destino y función de cada uno de ellos.

ARTÍCULO 6. La determinación de la capacidad y aptitud funcional de un establecimiento debe contemplar las condiciones materiales y la calidad y disponibilidad de todas las prestaciones y recursos humanos necesarios para la completa satisfacción de sus fines.

ARTÍCULO 7. La acreditación será revalidada cada seis meses, o lo será ante la noticia de cualquier cambio significativo que exija una revisión. En el mismo sentido, deberán autorizarse las modificaciones de todo establecimiento o dispositivo destinado a personas privadas de su libertad, cuando ello implique un aumento o disminución de su capacidad o aptitud funcional.



ARTÍCULO 8. El proceso de acreditación y validación debe incluir una etapa de consulta pública, con amplia participación y acceso a la información, durante la cual las personas interesadas puedan plantear objeciones a cada propuesta sujeta a examen. La decisión final en todos los casos será pública, fundada y considerará las observaciones.

III. Monitoreo y Control

ARTÍCULO 9. Las autoridades a cargo de cada lugar de detención o dispositivo deben establecer y garantizar el funcionamiento de un sistema de información confiable, accesible y actual, sobre el nivel de empleo u ocupación diario de cada establecimiento o dispositivo, y mantener un adecuado registro de sus variaciones, así como sobre otros indicadores que puedan establecerse para permitir el adecuado y completo monitoreo. El CNPT establece las pautas bajo las cuales esta información debe ser producida y divulgada.

ARTÍCULO 10. Del mismo modo, el CNPT debe garantizar el acceso de toda persona interesada a dicha información, incluyendo a los integrantes del Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Procuración Penitenciaria de la Nación, organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema, la Defensoría General de la Nación, la Procuración General de la Nación, abogados y funcionarios competentes. Esta regla se entenderá siempre en el sentido más favorable al acceso a la información pública.

ARTÍCULO 11. Sin perjuicio de las facultades y atribuciones que ya son propias de las instituciones y personas involucradas en la materia, esta ley garantiza como principio general el amplio acceso a los lugares de detención para supervisar su cumplimiento y desplegar cualquier acción compatible con su objeto y fin. El CNPT debe velar por la observancia de este principio.

IV. Prevención de la Superpoblación

ARTÍCULO 12. Cuando la ocupación de cualquier establecimiento o sector, o el empleo de cualquier dispositivo, alcancen el 90% de su capacidad funcional acreditada, la autoridad a cargo debe poner en inmediato conocimiento al CNPT.

ARTÍCULO 13. El CNPT debe articular todos los medios a su alcance a fin de evitar que se alcance el límite máximo de ocupación de un establecimiento. Entre las medidas a adoptar podrá:

- a. Informar inmediatamente de la situación a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la Defensoría General de la Nación, a la Procuración General de la Nación, a sus pares provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los Colegios Públicos de Abogados de todas las jurisdicciones.
- b. Elaborar y ejecutar un programa de prevención, a fin de evitar el alojamiento por encima de la capacidad admitida. Dicho programa podrá autorizarla reducción en hasta un 25 por ciento los plazos previstos en el régimen de progresividad de la pena privativa de la libertad fijado por la ley 24.660.
- c. Analizar e impulsar indultos, conmutaciones de penas y requisitorias judiciales de libertad y medidas alternativas a la pena de prisión o la prisión preventiva. A tal fin, se considerará especialmente la situación de mujeres embarazadas, de personas con hijos menores de edad, de personas valetudinarias y de quienes tengan a su cargo personas valetudinarias; de pacientes cuyo tratamiento médico no pueda ser afrontado en forma totalmente adecuada por la administración penitenciaria, o con alguna discapacidad, o que hayan sido víctimas de una agresión grave e injustificada durante su encierro, o que registren una opinión favorable del organismo técnico criminológico, entre otros criterios.
- d. Remitir un informe a los jueces respectivos a cargo de las personas detenidas en el establecimiento que se trate, en el que consten las condiciones concretas en las



que se cumple la detención, a fin de que estos puedan ponderar la estricta necesidad de mantener la detención, o bien dispongan de inmediato medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas.

- e. Denunciar, administrativa y judicialmente, a los magistrados, funcionarios, o empleados y, en general, a cualquier persona que entorpezca indebidamente las acciones destinadas a prevenir la superpoblación que fueren adoptadas de acuerdo con esta ley.

ARTÍCULO 14. Si a pesar de lo establecido en el artículo anterior la ocupación o el empleo de establecimientos y dispositivos alcanza al 95% de la capacidad funcional acreditada, el CNPT puede declarar, de modo fundado, el estado de emergencia respecto de dicho establecimiento, sector o dispositivo durante el cual, no podrá ingresar detenido alguno. Dicha declaración de estado de emergencia hará operar los siguientes efectos con carácter inmediato y de orden público para todas las jurisdicciones respecto de todas las personas afectadas por la situación que motiva la declaración:

- a. Los requisitos temporales de la ley penal y de ejecución penal exigidos para el acceso a institutos de pregreso o liberación tales como libertad asistida, libertad condicional, semilibertad o salidas transitorias se reducirán en un mes.
- b. El mismo descuento se efectuará sobre las normas que regulan el cese del encierro cautelar en razón de su duración, o para ponderar la incidencia del monto de la pena en expectativa en la evaluación del riesgo procesal.
- c. Las cauciones patrimoniales reducirán automáticamente en un 25% el valor fijado judicialmente.

ARTÍCULO 15. El CNPT ejecutará los mecanismos de los artículos 13 y 14 en forma reiterada hasta alcanzar efectivamente niveles inferiores a los allí requeridos.

Cláusula Transitoria. Hasta la conformación definitiva del CNPT, las funciones asignadas por esta ley a dicho organismo serán cumplidas por los miembros parlamentarios de dicho Comité, es decir, el Procurador Penitenciario de la Nación y dos (2) representantes por la mayoría y uno (1) por la minoría de cada Cámara del Congreso de la Nación. Estos últimos, ante la ausencia de designación expresa, serán respectivamente las autoridades de cada bloque en cada Cámara.

Comuníquese al Poder Ejecutivo.



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En ejercicio del mandato que las leyes 25.875 y 26.827 atribuyen a la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y, en particular, buscando satisfacer la obligación específica de este organismo para la prevención y erradicación de la tortura, sometemos al Congreso de la Nación esta propuesta para construir un marco legal preciso que regule el control de la ocupación penitenciaria y la prevención y remedio de la superpoblación penal.

La ley 25.875 específicamente encomienda a la PPN "Sugerir reformas a las normas aplicables a las personas comprendidas en su mandato a efectos de hacer más efectiva la vigencia de los derechos de los que son titulares (artículo 20.c) y establece que "[s]i como consecuencia de sus investigaciones llega al convencimiento que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, puede proponer al Poder Legislativo, o a la administración pública la modificación de la misma" (artículo 20).

La ley 26.827, por su lado, dispone que la PPN integra el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo objeto es el garantizar todos los derechos reconocidos tendientes a la prevención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, consagrados por los artículos 18 y 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, incorporado a la Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 22, por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y

otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por ley 25.932, y demás tratados internacionales que versaren sobre estos derechos.

A dicho Comité corresponde, entre otras funciones “f) Elaborar (...) estándares y criterios de actuación, y promover su aplicación uniforme y homogénea por parte del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura (...) en las siguientes materias: I) Inspección y visita de establecimientos de detención; II) Condiciones de detención; III) Capacidad de alojamiento y control de sobrepoblación; IV) Empleo de la fuerza, requisita y medidas de sujeción; V) Régimen disciplinario; VI) Designación de funcionarios; VII) Documentación e investigación de casos de tortura o malos tratos; VIII) Régimen de traslados; IX) Fortalecimiento de los controles judiciales; X) Todas aquellas que resulten medulares para el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley” (ley 26.827, artículo 7, inciso f).

El artículo 50 de la ley 26.827 concretamente reclama que: “Para el mejor cumplimiento de las obligaciones emanadas del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (...) las autoridades competentes deberán regular un mecanismo que permita determinar la capacidad de alojamiento de los centros de detención conforme a los estándares constitucionales e internacionales en la materia, y las herramientas específicas para proceder ante los casos de alojamiento de personas por encima del cupo legal fijado para cada establecimiento”.

La superpoblación es un mal estructural de nuestro sistema penal y puede constituir, en ciertos casos, ella misma un acto de tortura. La libertad ambulatoria no es lo único que limitamos al castigar a otro. Recortamos todos sus derechos, imponemos dolor, humillación y sufrimiento. Y aunque afirmamos que el castigo institucional no puede ser nunca una venganza oficial incontrolada, sabemos que nuestra cárcel es un dispositivo de respuesta al crimen tan estruendosamente inútil como descarnadamente cruel.



Esta propuesta no niega la conflictividad social, ni la violencia que algunas personas desatan sobre otras, privándolas de bienes esenciales, pero parte de la urgente necesidad de reflexionar acerca de la forma en que reaccionamos frente a las ofensas más graves. Desde Beccaria sabemos que la pena es un mal que añadimos a otro.

El trato que le damos a quien cometió una falta, dice algo acerca de la persona del infractor, pero también dice mucho acerca de la comunidad que tenemos, de nuestra indiferencia frente al dolor ajeno y sobre nuestros propios límites frente a la dignidad de cada uno y de nuestra idea de justicia. Las cárceles que tenemos, como cualquier otra de nuestras instituciones, dicen los que somos. Y no puede haber dudas de que debemos cambiar si de verdad pretendemos tratarnos como iguales en derecho.

La cuestión de la superpoblación y de la tortura asociada, sin embargo, no ha recibido aún adecuado tratamiento legislativo. Existen algunos proyectos presentados, tanto a nivel federal como provincial, pero, en general no hemos podido llegar a acuerdos políticos sólidos que encuentren expresión en una ley.

A pesar de ello, existe un trabajo denodado de muchísimos actores desde el cual partir y que ha ido cooperando a instalar el tema. Estamos convencidos de que es el momento de dar, de una vez, esta discusión. Personas directamente afectadas, sus familiares, jueces, fiscales, defensores, asesores tutelares, y cientos de empleados anónimos de sus oficinas, organizaciones intermedias, académicos, ONGs, funcionarios, estudiantes ya han señalado la ausencia de un marco legal en torno a esta cuestión. No podremos hacer aquí un justo reconocimiento a todos y todas las que cotidianamente disputan y resisten el horror del hacinamiento, pero esta propuesta no es otra cosa que el cumplimiento de la obligación legal de este organismo que abreva en aquellos esfuerzos de incontables personas que confían en la posibilidad de construir un sistema penal sino más justo, algo menos cruento.

El esquema central de nuestra propuesta se inscribe por ello también en lo que parecen ser hoy algunos consensos asentados y dominantes respecto al modo de tratar la cuestión de la gestión del cupo carcelario de modo compatible del derecho y principios del derecho de los derechos humanos. Los ejes, de tal forma, son tres:

Primero, la fijación y puesta en funciones de un mecanismo de acreditación confiable y transparente del cupo disponible en cada establecimiento penal. Así como para cualquier actividad riesgosa existen estándares aplicables e instancias de acreditación previas a la puesta en marcha de un dispositivo dirigido al trato de personas, es inexcusable rever la situación actual, donde, por caso, el sencillo trámite de agregar un segundo camastro a una celda se admite como práctica tolerada de ampliación de la capacidad de un local. Una plaza, además; debe concebirse teniendo en cuenta el plexo completo de prestaciones y de personal que la ejecución de una medida de encierro exige y no como un mero dato de superficie o metraje.

Segundo, el funcionamiento de un sistema de acceso a la información en tiempo real acerca de los niveles de ocupación, de modo de permitir un control permanente y la toma de decisiones fundadas con sostén en datos sólidos. Sobre esta base, por ejemplo, las discusiones legislativas sobre montos de pena o condiciones para la excarcelación dejarían de darse considerando su aspecto puramente simbólico, para incluir, también estimaciones serias sobre el impacto real de algunas de nuestras decisiones de política pública.

En tercer lugar, un mecanismo de prevención y remedio concreto. Hasta hoy las intervenciones más diligentes en materia de respeto a los derechos de las personas frente a la superpoblación chocan contra el problema de la ausencia de un marco legal que fije lineamientos de intervención y remedio. Un marco legal más claro daría, sin limitar la necesaria capacidad judicial de atender las particularidades de cada situación, una mejor dirección y precisión al obrar judicial de control y una más adecuada posibilidad de previsión a las autoridades penitenciarias.



Estos lineamientos se nutren, como dijimos del esfuerzo de muchos. Con aciertos y errores jueces y administradores penitenciarios han avanzado durante la última década en la discusión de estos asuntos y en la postulación paulatina de respuestas más eficaces.

El texto que proponemos, asimismo, se apoya en varios intentos previos locales y nacionales, que reflejaremos en los que sigue de esta exposición. Hemos tomado como base esas iniciativas (algunas, incluso, fueron apoyadas por representantes políticos de distintas fuerzas) sin ninguna otra intención que recuperar el camino legislativo intentado ya y aprovechar una primera descripción compartida que atravesó ya el escrutinio y la mirada de distintos legisladores. Luego de un proceso de búsqueda y análisis, además, hemos introducido ideas que reflejan otros muchos esfuerzos e ideas valiosas. Hemos considerado otros proyectos legislativos, tanto nacionales como locales y extranjeros, la jurisprudencia de la Corte Suprema y de decenas de tribunales argentinos y de otros países y documentos, recomendaciones, informes y ponencias de diversas agencias, académicos y organizaciones y personas interesadas. Si no logramos ser exhaustivos solo se debe a la envergadura de la empresa y la necesidad de acotar la presentación, y no a ninguna decisión consciente de excluir ningún aporte.

Del mismo, concebimos este proyecto como un instrumento de discusión y una propuesta de trabajo. Lo verdaderamente crucial es habilitar un debate genuino frente a un problema histórico, sin ninguna pretensión de protagonismo más allá de la que la ley nos manda.

Finalmente, sancionar una ley como la que proponemos es además la forma de expresar un compromiso político común. Es necesario que las fuerzas políticas y los grupos y personas que las avalan asuman la complejidad del asunto y se esfuercen por expresar una clara vocación política contra la superpoblación y la tortura. Nuestra pretensión es dar visibilidad y cooperar a una solución concreta a un problema grave y urgente.

convocando al mayor debate y participación posibles para encontrar un camino que satisfaga nuestras expectativas como comunidad democrática.

1. El problema de la superpoblación y la tortura: Descripción general del problema y sus consecuencias

La superpoblación está asociada a muchas de las consecuencias menos deseables del funcionamiento del sistema penal, desde el incremento de las muertes y lesiones en los muros adentro, hasta el posible incremento de la reiteración delictiva o la inseguridad. Hoy la superpoblación es un problema en casi todo el mundo y de modo crucial entre nosotros.¹ También en Europa casi la mitad de los países enfrentan una situación de superpoblación carcelaria. Un informe publicado en mayo de 2013 por el Consejo de Europa señalaba que algunos de estos países sobrepasaban los 150 prisioneros por cada 100 lugares. De los 47 países miembros de la organización, una veintena tenía más prisioneros que lugares disponibles.

Acerca de los males del hacinamiento, entre tantas citas posibles al respecto, basta con esta de la Defensoría del Pueblo de Colombia²:

“... el hacinamiento constituye una de las principales fuentes de las violaciones a la dignidad y a los derechos humanos en las cárceles (...). Él origina condiciones inhumanas para vivir, corrupción y violencia por la consecución de un espacio mínimo en donde pernoctar, factores que a su vez entorpecen el cumplimiento del tratamiento penitenciario para la reinserción social del interno y disminuyen ostensiblemente las oportunidades de trabajo, educación y recreación para los internos, dificultan la capacidad de control y la gobernabilidad por parte de las autoridades carcelarias y, consecuentemente, comprometen la obligación

¹Ver, entre muchos otros, Elías Carranza, “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?”, en Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2012, pp. 31-66 <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>

²http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_97.pdf



del Estado de garantizar la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, ha producido un Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, en cuyo apartado sobre hacinamiento también describe esta problemática:

“El hacinamiento de personas privadas de libertad genera fricciones constantes entre los reclusos e incrementa los niveles de violencia en las cárceles; dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños, el patio etc.; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables; constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencia; e impide el acceso a las –generalmente escasas– oportunidades de estudio y trabajo, constituyendo una verdadera barrera para el cumplimiento de los fines de la pena privativa de la libertad. Esta situación genera serios problemas en la gestión de los establecimientos penitenciarios, afectando, por ejemplo, la prestación de los servicios médicos y el ejercicio de los esquemas de seguridad de la cárcel. Además, favorece el establecimiento de sistemas de corrupción en los que los presos tengan que pagar por los espacios, el acceso a los recursos básicos y a condiciones tan básicas como una cama.”³

2. Estructura de esta propuesta legislativa

³Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 31/12/2011.

El proyecto tiene tres ejes y pretende dar cuenta de la complejidad del problema descripto.

a. Determinación de la capacidad de alojamiento

Primero, la fijación y puesta en funciones de un mecanismo de acreditación confiable y transparente del cupo disponible en cada establecimiento penal, o del nivel de empleo de un dispositivo determinado. Así como para cualquier actividad riesgosa existen estándares aplicables e instancias de acreditación previas a la puesta en marcha de un dispositivo dirigido al trato de personas, es inexcusable revisar la situación actual, donde, por caso, el sencillo trámite de agregar un segundo camastro a una celda se admite como práctica tolerada de ampliación de la capacidad de un local.

El proyecto ley cubre una falencia y define que el cupo penitenciario no es sólo el espacio físico mínimo indispensable para la supervivencia, sino el conjunto de condiciones y prestaciones estatales para que la medida de encierro en efecto pueda cumplir su función de un modo pleno y sin lesión de los derechos de la persona afectada. Por decirlo de modo directo y sin necesidad de crear casos hipotéticos, el atajo de agregar una segunda cama en una celda no duplica la capacidad de alojamiento del lugar, si no están duplicados también los demás servicios y prestaciones que hacen a la habitabilidad del lugar -v.gr. calefacción, sanitarios, espacios de aire y luz, ventilación, etc. Tampoco lo duplica si no están cubierta la posibilidad de otorgarle el derecho a trabajar, estudiar, mantener actividades recreativas, etc.

El texto propuesto incluso invita a ser exigentes en cuanto a las condiciones que el lugar debe ofrecer en términos de ejecución de la pena o de una medida cautelar. El sistema penal no agota su misión en la privación de la libertad. La ley argentina pide bastante más de las instituciones penales y si hoy existe la generalizada sensación de un fracaso penitenciario, por ejemplo, por la condición criminógena que la prisión tiene, ello se debe en parte a que, en sus manifestaciones concretas, la cárcel provoca consecuencias



dañosas, no sólo sobre los internos, sino también sobre la sociedad que recibe en su seno a las personas que sufrieron el encierro de ese modo.

Nuestra propuesta fija la obligación de la autoridad de aplicación de censar los establecimientos conforme a un estándar de alojamiento legal y de producir información relevante y actualizada, indispensable para la gestión de la población pena, la función legislativa y la judicial; en fin, para un diseño serio de la política criminal.

b. Acceso a la información

Segundo, el funcionamiento de un sistema de acceso a la información en tiempo real acerca de los niveles de ocupación y empleo de las herramientas de sujeción penal, de modo de permitir un control permanente y la toma de decisiones fundadas con sostén en datos sólidos. Sobre esta base, por ejemplo, las discusiones legislativas sobre incrementos de montos de pena o de endurecimiento de las condiciones para la excarcelación dejarían de darse considerando casi exclusivamente su aspecto simbólico, para incluir, en cambio, también estimaciones serias sobre el impacto real de algunas de nuestras decisiones de política pública sobre el cuerpo de las personas.

Toda esa información debe ser accesible y permitir su discusión. El principio elemental en juego es el control republicano de uno de los aspectos más complejos del estado de derecho: el modo y las condiciones concretas en que el Estado ejecuta el encierro de sus habitantes. Nuevamente, la ley suple una carencia, al hacer expresa la publicidad de la información y al asegurar la posibilidad de un diálogo serio y fundado acerca de la forma concreta del encierro en nuestro país. La capacidad de alojamiento, las condiciones carcelarias y la tasa real de ocupación, lejos de ser aspectos oscuros del sistema penal, o cuestiones menores sólo accesibles a los técnicos, deben estar en el foco de la discusión pública y del control ciudadano. Sólo así podremos definir con madurez los cambios y reformas necesarios del sistema penal, evaluar los avances y retrocesos,

controlar el destino de los fondos públicos destinados a la gestión penitenciaria y hacer más eficiente la persecución penal.

c. Alerta temprana y prevención

La reforma propuesta prevé en tercer lugar un sistema de alerta temprana para que la situación de superpoblación no sea tratada sólo cuando ya es inevitable u ocurre de hecho. Otra vez aquí, la ley intenta promover una gestión responsable del recurso penal, de modo de administrar cuidadosamente el encierro y anticipar los problemas. Estimar y prever la demanda de un servicio es algo común y normal, imprescindible diríamos, en muchos otros ámbitos. Inexplicablemente la regla entre nosotros parece excluir la cuestión como preocupación central del sistema penal. La reforma, frente a ello, intenta modificar ese paradigma, desnaturalizar la superpoblación y prevenirla y gestionarla como una situación excepcional y gravísima, que debe ser severamente considerada como tal.

La experiencia judicial en casos como *Verbitsky* ante la Corte Suprema, ha sido valiosa pero también errática y todavía debe evaluarse. La propuesta intenta aprovechar las lecciones aprendidas de esa experiencia y de otras similares y trata de cristalizar algunas propuestas marco, para que se encaucen los procesos de solución, sin congelar la creatividad y el necesario diálogo político que necesariamente deben acompañar la solución de conflictos estructurales. El papel que la ley asigna a los jueces, creemos, toma lo positivo del camino andado, clarifica algunas atribuciones a fin de dar mayor orden y certeza al trámite y deja un espacio suficientemente amplio para capitalizar nuevas y mejores ideas.

3. Antecedentes relevantes e intentos previos

a. El derecho interamericano de los derechos humanos



Las reglas y decisiones el derecho internacional de los derechos humanos relativas al a la superpoblación son numerosas. Entre ellas, vale destacar que el 31 de marzo de 2008, la CIDH aprobó por unanimidad los "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas" a través de la Resolución 01/08, adoptada durante el 131º Período Ordinario de Sesiones. Estos Principios reflejan el estado del derecho internacional aplicable y contienen una regla específica que es la que inspira la solución legal que se busca:

Principio XVII / Medidas contra el hacinamiento

La autoridad competente definirá la cantidad de plazas disponibles de cada lugar de privación de libertad conforme a los estándares vigentes en materia habitacional. Dicha información, así como la tasa de ocupación real de cada establecimiento o centro deberá ser pública, accesible y regularmente actualizada. La ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán impugnar los datos acerca del número de plazas de un establecimiento, o su tasa de ocupación, individual o colectivamente. En los procedimientos de impugnación deberá permitirse el trabajo de expertos independientes.

La ocupación de establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. Los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados en ausencia de una regulación legal efectiva.

Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido en un establecimiento, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación. En ambos casos, la ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán participar en los correspondientes procedimientos

b. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela”

En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sentó valiosos criterios al decidir acerca de la responsabilidad del Estado Venezolano en un operativo ejecutado el 27 de noviembre de 1992 en el Retén e Internado judicial de “las Flores de Catia” en donde fallecieron 37 reclusos.

En el punto VIII de la sentencia la Corte IDH hace especial hincapié en el hacinamiento constatado en el establecimiento y considera esta situación como un hecho en sí mismo violatorio al derecho a la integridad personal. La Corte IDH señaló que el Retén de Catia se encontraba en condiciones de extremo hacinamiento y sobrepoblación y a efectos de sopesar la gravedad de la situación, utilizó los parámetros del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), entre los cuales se dispone que *“7 m2 por cada prisionero es una guía aproximada y deseable para una celda de detención”*⁴.

⁴ Sentencia del 5 de julio de 2006. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 90.



Asimismo, la Corte tomó en consideración el criterio adoptado por la Corte Europea de Derechos Humanos que, siguiendo la misma línea del CPT, estableció que *"un espacio de cerca de 2 m² para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de 7 m² para dos internos era un aspecto relevante para determinar una violación del mismo artículo"*⁵. Además, consideró que *"en una celda de 16.65 m² donde habitaban 10 reclusos constituía una extrema falta de espacio"*⁶.

En este mismo caso, la Corte IDH también recuperó la definición del Comité Europeo (CPT) acerca de los hechos que determinan una situación de hacinamiento: *"una prisión sobrepoblada se caracteriza por un alojamiento antihigiénico y restringido, con falta de privacidad aun para realizar actividades básicas tales como el uso de las facilidades sanitarias; reducidas actividades fuera de la celda debido al número de internos que sobrepasan los servicios disponibles; servicios de salud sobrecargados; aumento de la tensión en el ambiente y por consiguiente más violencia entre prisioneros y el personal penitenciario"*⁷. Y en consonancia con lo anterior, señaló que *"ciertos internos del retén de Catia no solo tenían que vivir en presencia de sus compañeros, sino que tenían que vivir entre excrementos, y hasta alimentarse en esas circunstancias"*⁸

En función de este análisis, la Corte IDH estableció una serie de medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Una de ellas, es que *"el Estado debe adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas necesarias para que las condiciones de las cárceles se adecuen a los estándares internacionales relativos a esta materia"*⁹. Y especifica que *"el Estado debe asegurar que toda persona privada de su libertad viva en condiciones*

⁵Ibidem.

⁶Ibidem.

⁷Ibidem.

⁸Ibidem, párrafo 99.

⁹Ibidem, párrafo 145

*compatibles con su dignidad humana, entre las que se encuentren, inter alia: a) un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche; b) celdas ventiladas y con acceso a luz natural; c) acceso a sanitarios y duchas limpias y con suficiente privacidad; d) alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes, y e) acceso a medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole esenciales para la reforma y readaptación social de los internos*¹⁰.

c. Situación en los Estados Unidos de Norteamérica: *El caso Brown, gobernador de California, y otros vs. Plata y otros*

A nivel extranjero, puede citarse como caso paradigmático el fallado por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, *Brown, Gobernador de California y otros vs. Plata y otros*, que aunó la respuesta de la Corte de EEUU frente a distintos planteos por condiciones carcelarias.

En un primer caso *Coleman v. Brown*, de 1990, una corte de distrito había encontrado que los presos con enfermedades mentales graves no recibían una atención mínima adecuada y designó un veedor judicial para efectuar un seguimiento de la situación. Doce años después, el estado de la atención de la salud mental en las cárceles de California continuaba en franco deterioro, debido a la superpoblación. En otro caso, *Plata v. Brown*, de 2001, el estado de California reconoció que los derechos de los presos previstos por la Octava Enmienda de la Constitución de EEUU se veían vulnerados por las deficiencias en el cuidado médico y estableció mecanismos de reparación. Sin embargo, también aquí un funcionario observó deficiencias estructurales originadas por el hacinamiento.

Teniendo en cuenta que la situación del sistema de salud al interior de las cárceles no podía solucionarse sin modificar la situación de hacinamiento, los demandantes en *Coleman* y en *Plata* llevaron sus planteos a las respectivas Cortes de Distrito, a fin de

¹⁰Ibidem, párrafo 146.



convocar a un tribunal de tres jueces, contemplado por la Ley de Reforma en Litigación Penitenciaria de 1995 (PLRA), con el objeto de lograr la reducción de la población carcelaria. Los jueces, en ambas acciones, aceptaron los planteos, y los casos se consolidaron ante un único Tribunal de Tres Jueces. Este tribunal consideró al hacinamiento como la primera causa de las violaciones de los derechos de los presos. La conclusión del tribunal fue que la situación no podría remediarse sin llevarse a cabo una reducción de la población y ordenó al estado de California reducir su población carcelaria en un 137.5% de la capacidad original de sus cárceles en un plazo de dos años.

La orden dejó al Estado la posibilidad de elegir el medio para reducir el hacinamiento. Sin embargo, ante la inexistencia de nuevas construcciones, de transferencias extra-estatales o de otros medios, el estado enfrentó la obligación de liberar a un determinado número de personas (a través de la reforma de la libertad bajo palabra, el uso de los créditos por buena conducta, la reforma de la ejecución de la sentencia, derivaciones de delincuentes de bajo riesgo a los programas comunitarios y otras medidas a determinar por el Estado). Esta resolución fue confirmada por una ajustada mayoría de la Corte Suprema de Justicia de EEUU.

El caso da cuenta, por un lado, de que la problemática se replica en otros países. Por otro, evidencia cómo ante un cierto vacío normativo, la discusión judicial se torna compleja y al final, poco eficaz a los efectos encauzar la solución. Luego de más de 21 años de litigio de este caso, aún no se ha encontrado remedio real a la sobrepoblación en California.

d. El caso de Italia: excarcelación de detenidos por sobrepoblación

En 2006, ante la situación crítica de hacinamiento penitenciario que atravesaba el país, el Parlamento italiano aprobó un indulto masivo para descongestionar las cárceles. La

ley 241/2006 fue publicada en el Boletín Oficial del 31 de agosto de 2006 y entró en vigencia el 1º de agosto de ese año¹¹.

En aquel momento, la medida contempló una reducción de la pena de tres años para cierto tipo de delitos y estuvo dirigida a aliviar la situación en las cerca de 200 cárceles del país, que albergaban a más de 60.000 presos, siendo su capacidad para algo más de 40.000.

e. El litigio por la superpoblación en comisarías de la Provincia de Buenos Aires. CSJN, Verbitsky, Horacio s/ Hábeas Corpus¹²

A nivel nacional, es ineludible recordar la resolución judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, frente al recurso del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en amparo de todas las personas privadas de libertad de la provincia de Buenos Aires, detenidas en establecimientos policiales superpoblados¹³.

El 15 de noviembre de 2001 el Centro de Estudios Legales y Sociales interpuso un habeas corpus en representación de todas las personas detenidas en prisiones y comisarías de la Provincia de Buenos Aires. Relató que los detenidos, incluidos mujeres y menores, padecían condiciones de superpoblación y hacinamiento porque los calabozos estaban en un estado deplorable de conservación e higiene. El Tribunal de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires rechazó el hábeas corpus, al considerar que debía analizarse cada caso en concreto, pero el CELS interpuso recursos extraordinarios de nulidad y de inaplicabilidad de ley, que fueron declarados inadmisibles por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Contra

¹¹ Disponible en http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-07-31&atto.codiceRedazionale=006G0260&elenco30giorni=false

¹² Disponible en <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/CSJN.%20Verbitsky%2003-05-05%20fallo.pdf>. Considerando 17 voto de la mayoría; Considerando 15. Voto en disidencia parcial de C. Fayt.

¹³ CSJN, Verbitsky, Horacio s/ Hábeas Corpus, 03/05/2005.



ese pronunciamiento interpuso un recurso extraordinario, que fue denegado y dio lugar a un recurso de queja.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que la presencia de adolescentes y enfermos en establecimientos policiales y/o en comisarías superpobladas de la Provincia de Buenos Aires podía resultar un trato cruel, inhumano o degradante y generar responsabilidad del Estado, en flagrante violación a las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas. Por este motivo, sostuvo que, dado que dicha situación ponía en peligro la vida y la integridad física del personal penitenciario y policial y generaba condiciones indignas y riesgosas de trabajo, debía instruirse a la Suprema Corte local y a los demás tribunales provinciales que hicieran cesar urgentemente el agravamiento o la detención misma.

En consecuencia, fijó los estándares de protección que los distintos poderes provinciales deben respetar para cumplir con el mandato de la Constitución y ordenó a la justicia provincial a verificar y remediar las condiciones indignas de detención de los presos a su disposición, así como disponer la inmediata libertad de los adolescentes y enfermos alojados en comisarías. Por último, exhortó a los poderes ejecutivos y legislativos provinciales a revisar la legislación que regula la excarcelación y la ejecución penitenciaria y a tomar como parámetro la legislación nacional en la materia. Para asegurar una solución efectiva y sólida a esta situación, la Corte recomendó que se conformara una mesa de diálogo en la que intervinieran las autoridades provinciales y las organizaciones de la sociedad civil y retuvo el poder de controlar la adopción de las medidas ordenadas.

En ese sentido, la CSJN ha sostenido: "*Las cárceles en sí mismas, por sus condiciones materiales, higiénicas y de salubridad no deben agravar el mal inherente a la pena, ni*

*las autoridades ejecutarlas en forma que aumentan ese mal*¹⁴. "La seguridad, como deber primario del Estado, no sólo importa resguardar los derechos de los ciudadanos frente a la delincuencia sino también, como se desprende del citado art. 18, los de los propios penados, cuya readaptación social se constituye en un objetivo superior del sistema y al que no sirven formas desviadas del control penitenciario"¹⁵.

La Corte a su vez consideró que las condiciones de superpoblación en las que se hallan las cárceles, quiebran el equilibrio existente entre el personal y los presos, afectándose así la salud y la integridad física, no solo a las personas privadas de la libertad, dentro de las que se encuentran adolescentes y enfermos, sino también a los funcionarios y empleados del sistema penitenciario, y de aquellos considerados terceros ajenos al conflicto, como por ejemplo, vecinos de los lugares de detención, familiares de personas detenidas.¹⁶

La CSJN hizo alusión a que el tribunal interamericano señaló que "*quien sea detenido tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal, y que es el Estado el que se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia*"¹⁷.

f. Hábeas corpus colectivos en Batán y Lomas de Zamora

Otros ejemplos y antecedentes valiosos, surgen del litigio respecto de situaciones puntuales. El 17 de septiembre de 2008, por ejemplo, la Defensoría Oficial del Departamento Judicial de Lomas de Zamora junto al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), interpusieron acción de hábeas corpus correctivo, en favor de la

¹⁴ Considerando 35. Voto de la mayoría.

¹⁵ Considerando 36. Voto de la mayoría.

¹⁶ Considerandos 37 y 38. Voto de la mayoría.

¹⁷ Considerando 44. Voto de la mayoría.



totalidad de los detenidos alojados en la Unidad Penal N° 15 de Batán, con el objeto de que se ordene el cese del agravamiento de las condiciones de detención.

Hicieron particular hincapié en las deficiencias estructurales de la unidad, con una capacidad operativa de 1146 internos, pese al diseño original previsto para 700 plazas, ampliada mediante la utilización de cuquetas y camas dobles, que albergaban —a la fecha de la presentación— a 1.177 personas (804 procesados y 373 condenados). Se constató, también, el deterioro edilicio, la ausencia de un sistema de calefacción adecuado, la falta de un sistema contra incendios, la falta de agua caliente, la carencia de luz artificial en las celdas y humedad en paredes y colchones. A ello se sumaron los reclamos sobre el prolongado tiempo que los detenidos permanecían confinados en sus celdas, la mala alimentación y la falta de atención médica.

El 20 de abril del 2010, la Sala Ira de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de Mar del Plata dictó sentencia. Aclaró que muchos de los aspectos que genéricamente se llaman "infraestructura edilicia" se encuentran íntimamente vinculados con la "sobrepoblación" e impactan sobre las condiciones de habitabilidad. El tribunal explicó así que no se trata de compartimentos estancos, sino interrelacionados y si el encierro se lleva a cabo frente a condiciones de hacinamiento que degradan a los que cumplen una privación de libertad, difícilmente pueda alcanzarse el anhelado objetivo constitucional de la prevención especial positiva.

Para el tribunal, el excedente poblacional de la Unidad Penal 15 no escapaba al conocimiento público y según el dictamen pericial de la SCJBA y de la Delegación de Sanidad, Seguridad e Higiene departamental, la capacidad de la Unidad Penal 15, "*...debería ser de 780 detenidos*", encontrándose "*...excedida en un 51%*".

El tribunal recordó además que el 26 de marzo de 2010, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en el 98° período de sesiones, examinó el cuarto Informe

Periódico de Argentina, con arreglo al art. 40 del PIDCyP, y aprobó una serie de observaciones finales, señalando entre los principales motivos de preocupación y recomendaciones que:

"17. Pese a la información proporcionada por el Estado parte relativa a las medidas tomadas para mejorar la capacidad de alojamiento, continúan preocupando al Comité las condiciones imperantes en muchos centros penitenciarios del país, incluido el alto índice de hacinamiento, la violencia intracarcelaria y la mala calidad en la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades fundamentales, en particular en materia de higiene, alimentación y atención médica.(...) El Comité también lamenta que la competencia del Procurador Penitenciario se limite únicamente a los internos comprendidos en el régimen penitenciario federal (Artículo 10 del Pacto)".

En su resolutorio, el tribunal requirió al Ministerio de Justicia adopte las medidas necesarias para que, gradualmente y en un plazo máximo de 360 días, produzca la efectiva adecuación de los niveles ocupacionales de las instalaciones de la Unidad Penal 15; que en el lapso tope de 180 días produzca una efectiva disminución de internos que alcance, cuanto menos, a una reducción de la constatada superpoblación al promedio nacional (no deberá exceder el 30 %, aproximadamente la mitad de su nivel actual); que se priorice la disminución de internos provenientes de otras jurisdicciones, que no sólo generan el hacinamiento pericialmente verificado, sino también graves conflictos de convivencia y problemas de seguridad en la cárcel de Batán (UP 15); como modo paliativo de la situación descrita, que se finalicen los trabajos y se habilite con urgencia la utilización de las casas para detenidos con régimen abierto, así como se implemente con mayor extensión la posibilidad de medios alternativos al encarcelamiento cautelar como el uso de brazaletes, pulsera o medio similar de control y monitoreo electrónico.

Además de las importantes conclusiones en materia de hacinamiento en la Unidad Penal N° 15, la resolución, ordenó distintas medidas en orden al Sector Sanidad, y también en



cuanto a los sistemas de ventilación y calefacción, prevención de incendios, iluminación, instalaciones eléctricas, techos, membranas y recubrimientos, y sistemas de desagües cloacales e instalaciones sanitarias. Todas estas disposiciones se encuentran firmes, pues fueron confirmadas por el Tribunal de Casación, quedando pendiente de resolución ante la corte únicamente lo que hace al alojamiento en celdas individuales.

Este caso permite concluir que si bien existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de solucionar el problema de la sobrepoblación, las distintas opiniones esbozadas por los actores intervinientes en el proceso (accionantes, titular de la defensoría general, fiscal, jueces de la Cámara) hay también una amplitud de posibles respuestas ante esta situación y la ausencia de un marco legal más claro puede favorecer la creatividad en la respuesta, pero también, prolongar innecesariamente la discusión. Estas acciones judiciales, muy probablemente tienen relación con la falta de regulación legal.

En otra acción valiosa denuncia de condiciones de detención deplorables, Mario Coriolano, Defensor de Casación Provincial, Cecilia M. Boeri, Defensora Departamental de Mar del Plata y la Secretaria del Área de Ejecución Penal de la Defensoría Departamental, Dra. Fabiana Andrea Dante, interpusieron una acción de habeas corpus colectivo y correctivo en relación con toda la población carcelaria alojada en el Complejo Penitenciario Batán.

Esta acción se presentó con el objeto de "1) generar un mecanismo de control de las condiciones de detención y la reducción del número de personas actualmente detenidas en el Complejo Penitenciario Batán..." y 2) "obtener a través del mismo mecanismo, la fijación del cupo legal-constitucional máximo de cada una de las unidades del complejo, sin perjuicio y con independencia del cupo administrativo que hayan fijado las autoridades penitenciarias". Porello, se deja en claro que:

“Dividir el planteo ante los distintos jueces a cuyo cargo se encuentran las personas detenidas, remitirlo a un juez de primera instancia u otras de las medidas que la judicatura adopta en este tipo de casos, no han servido más que para debilitar una respuesta amplia y abarcadora a la altura de las necesidades de las personas bajo nuestra tutela defensiva...”.

Y en el punto VII de la presentación, titulado *CRONICIDAD DE LA SITUACIÓN DENUNCIADA*, se expone que:

“La profusión de recursos de Hábeas Corpus con sentencia firme cuya ejecución se encuentra pendiente, sumados a los recursos abiertos y en trámite, las órdenes de los Jueces de Ejecución en cumplimiento de la manda del art. 25 del CPP que permanecen incumplidas y las marchas y contramarchas constantes en materia de reparaciones, la precariedad de las episódicas soluciones obtenidas, la reiteración de las falencias al poco tiempo, y en definitiva el fracaso en las políticas de mantenimiento cuando no la inexistencia de dichas estrategias, y la mora injustificada en el cumplimiento de las sentencias firmes, genera en los hechos la **permanencia en el tiempo de las violaciones de derechos denunciadas, que han dejado de ser situaciones excepcionales y puntuales para transformarse en crónicas**”.¹⁸

Asimismo, sobre el aumento de la judicialización de cuestiones vinculadas a la administración de las cárceles se señala que:

“ha servido paradójicamente para multiplicar el trabajoso control judicial de las funciones administrativas cuya exclusividad reclama para sí el poder ejecutivo, y son los jueces, quienes cada vez más deben asumir iniciativa para impulsar a la administración para resolver cuestiones tan prosaicas

¹⁸http://www.defensapublica.org.ar/novedades/HABEAS_CORPUS_DERECHO_AL_CUPO_JUDICIAL.pdf



como reparaciones de vidrios, destape de cloacas, desratizaciones, contenido de dietas alimentarias, y otras decididamente graves, pero igualmente técnicas, como requerir la prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, prestaciones médicas complejas de distinta naturaleza, mecanismos de prevención de suicidios, etc.”.

Para los defensores, además, *“mientras no cesen las situaciones de agravamiento de las condiciones carcelarias imputables a la administración, mientras no se respeten los estándares establecidos en el bloque constitucional y convencional, ésta queda deslegitimada para fijar aún el cupo administrativo, pues se transformaría en juez y parte de sus propios actos”*. Por ello, mediante la acción de hábeas corpus se sugirió la creación de un “Centro sistematizado de información” con el propósito de que funcione como un mecanismo de control permanente. La información estadística que produciría este centro permitiría a los jueces ponderar adecuadamente las condiciones carcelarias vigentes al momento de dictar sus resoluciones, entre otras cuestiones.

Más cerca en el tiempo, el titular del Juzgado de Garantías 5 de Lomas de Zamora, Gabriel Vitale, el 11 de septiembre del corriente año 2013, adoptó una medida cautelar en el marco de la acción de hábeas corpus deducida por la defensa pública de esa circunscripción, luego de verificar las condiciones de sobrepoblación en la Unidad Penitenciaria N° 40 de Florencio Varela, disponiendo la reubicación de internos en otros establecimientos que cuentan con capacidad vacante. A su vez, resolvió que el Ministerio de Justicia y Seguridad deberá garantizar la transparencia en la selección de las personas. Asimismo ordenó también, entre otras medidas: garantizar el traslado de las familias a través de pasajes accesibles y gratuitos; garantizar que cada 60 días las personas privadas de libertad en las Unidades Carcelarias del interior puedan ser alojadas en cercanías a sus domicilios por un lapso de siete días; comunicar la cantidad

de sistemas de control electrónico, pulseras magnéticas para incidentes de alternativas y/o prisiones domiciliarias los cuales deberán ser otorgados de manera inmediata¹⁹.

g. Informe del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires.²⁰

En el período comprendido entre junio de 2009 y junio de 2010 el Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires ha realizado un monitoreo de condiciones de detención de las unidades carcelarias provinciales. El objetivo principal fue trabajar sobre el cupo carcelario y relevar el índice de sobrepoblación. Dentro del informe elaborado producto de este monitoreo se consigna que la capacidad de alojamiento de un centro de detención debe ser estimada según la cantidad de detenidos a los que el sistema, conforme las condiciones del lugar, le puede asegurar plenamente los derechos y libertades en todos los aspectos que no se vean restringidos como consecuencia legítima de las penas y demás medidas privativas de libertad.

Según las mediciones efectuadas durante las recorridas en las cárceles, las celdas en general alojan a dos personas en una superficie que no supera los 7 m². La postura del Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires ante la sobrepoblación constatada en la provincia debe ser expresada en términos claros y firmes:

- 1) La sobrepoblación no se supera solamente con la construcción de más cárceles.
- 2) El dictado de leyes destinadas a hacer ingresar a cada vez más personas a la cárcel -tanto a nivel federal como provincial- hacen vanos cualquier esfuerzo por superarla.
- 3) Es urgente el dictado de una ley de cupos.

¹⁹ Para ver la resolución completa se puede consultar http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2013/09/habeas_u_40.pdf

²⁰ Puede consultarse el informe completo del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires en <http://new.pensamientopenal.com.ar/01102010/situacion06.pdf>



Así, el Consejo advierte que la política penitenciaria basada en aumentar el número de cárceles como medio privilegiado para combatir la sobrepoblación no es la solución y poco contribuirá a respetar los estándares de detención establecidos por las normas internacionales. En este sentido, explican que resulta fundamental establecer una ley de control de cupos penitenciarios de modo tal que permita variar el eje de la política penitenciaria destinada a la construcción de cárceles y poner coto al circuito de movimiento de detenidos. Para lograrlo, un aspecto principal es contar con una población estable y limitada de detenidos. Una ley de cupos permitiría, sobre todo, un control de aquellos factores generadores de condiciones inadecuadas de detención, no sólo en lo relativo a la capacidad de alojamiento del penal, sino con las posibilidades reales que dichos lugares tienen para brindar un trato adecuado a las personas privadas de libertad. La restauración de estas condiciones como las medidas de prevención o custodia sobre la población son medidas que únicamente la ley de cupos permitirá implementar y, asimismo, acentuar el papel de garante que el Estado tiene sobre la realización de los derechos de los detenidos.

El Consejo entendió que, una ley de cupos, resulta sustancial para redefinir la política penitenciaria en materia de prevención respecto no sólo a los deterioros materiales de las unidades, sino a los niveles de violencia que se posibilitan con el ingreso indiscriminado de detenidos. Y, finalmente, insta a las autoridades políticas a limitar el índice de prisionización y señala que la construcción de cárceles no remediará la situación de sobrepoblación, sino que sólo profundizará la problemática reseñada.²¹

h. El trabajo de la Procuración Penitenciaria de la Nación

²¹ Luego del informe elaborado por el Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires, se presentó el proyecto de ley de cupos en la provincia de Buenos Aires al que se hace referencia en el punto i) del presente.

Durante los últimos años la población privada de libertad en Argentina ha crecido de forma ininterrumpida. Basta con ver la evolución de la tasa de encarcelamiento, que según las estadísticas oficiales para 2015 trepó a 168,5 personas presas cada 100.000 habitantes, para identificar que el incremento se produjo tanto en términos absolutos como relativos.

Esta tendencia se ha replicado en el SPF, donde -para hacer frente a la creciente demanda de cupo- desde 2014 se amplió progresivamente la capacidad de alojamiento de los establecimientos penitenciarios, sin considerar ciertos criterios objetivos de habitabilidad.

Durante las primeras semanas de 2017 en las cárceles federales se ha vuelto a superar el récord histórico de personas detenidas, pero además desde enero de este año se registra sobrepoblación general, es decir, hay más personas encarceladas que la capacidad total de alojamiento del sistema penitenciario. Y a pesar de que se volvió a incrementar el cupo de alojamiento declarado, no se ha podido contener el fenómeno.

En este marco de sobrepoblación general del SPF la cifra de personas alojadas supera el cupo declarado en el conjunto de cárceles federales-, el escenario se agrava considerablemente en algunos establecimientos en particular.

El problema de la sobrepoblación resulta complejo debido a que históricamente no había información confiable acerca de las capacidades de alojamiento de las distintas unidades penitenciarias, observándose a menudo incrementos del cupo declarado que no van acompañados de la habilitación de nuevas plazas de alojamiento, salvo las declaradas últimamente por el Servicio Penitenciario donde se reconoce que se está trabajando por arriba de su capacidad operativa. En función de ello, la Procuración Penitenciaria presentó en 2013 este mismo proyecto legislativo con el fin de establecer un mecanismo para la definición de criterios objetivos de las capacidades de alojamiento en las prisiones y poner en marcha un sistema de alertas que derive en intervenciones articuladas entre diversas agencias estatales cuando los establecimientos se acerquen a completar sus capacidades declaradas.

Asimismo, desde el año 2014 la PPN viene impulsando acciones colectivas de habeas corpus planteadas a raíz de este fenómeno identificado en los establecimientos ubicados en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Desde ese entonces hasta la actualidad se intervino en procesos judiciales referidos al CPF I de Ezeiza, II de Marcos Paz, CPF de



la CABA, Complejo Federal de Jóvenes Adultos de Marcos Paz y la Unidad 19 de Ezeiza²².

Por otra parte, frente a los actuales proyectos de ampliación y construcción de alcaidías, pabellones y módulos de alojamiento en distintas unidades, es importante recordar un ejemplo reciente sucedido en el ámbito federal. Tal como se ha mencionado en varias oportunidades, esta PPN documentó el caso del último complejo penitenciario federal inaugurado: el CPF III de Güemes, Salta. La construcción de este establecimiento se anunció como medida para desagotar otras unidades penitenciarias de las provincias del Noroeste y destacamentos de Gendarmería Nacional que se encontraban colmados y funcionando con pésimas condiciones materiales. Inaugurado en 2011 el complejo penitenciario rápidamente se llenó de personas presas mientras los establecimientos que iban a ser desarticulados, continuaron en funcionamiento, y progresivamente se volvieron a saturar. Este ejemplo ilustra de qué forma el sistema carcelario es insaciable. Las nuevas prisiones a mediano o corto plazo se colman de detenidos, provocando que los problemas del hacinamiento y la sobrepoblación vuelvan a emerger al poco tiempo, con dimensiones renovadas habida cuenta del crecimiento de la población penal, de las plazas disponibles para su alojamiento, y la incongruencia entre ambos fenómenos.

Como se ha dicho, entre los efectos más graves de la sobrepoblación carcelaria se destaca el hacinamiento y la falta de privacidad; el deterioro edilicio y material; la degradación de las condiciones higiénico-sanitarias; la imposibilidad de acceder a trabajo, educación, actividades recreativas así como de mantener los vínculos familiares y sociales; la deficiente alimentación y atención a la salud; tortura, malos tratos y el incremento de la violencia intra carcelaria; el contagio de enfermedades, etc. Con el objeto de alertar y visibilizar esta problemática, en 2015 se difundió, desde este Organismo, un material audiovisual que presenta el tema de forma dinámica, introduciendo al espectador en las dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno²³.

²² Para más información ver *Informe Anual 2016*, Capítulo II "La población reclusa en cifras y el problema de la sobrepoblación" (pp.31-61).

²³ Ver al respecto el Spot de sobrepoblación elaborado por este organismo:
http://www.ppn.gov.ar/?q=Spot_de_sobrepoblacion_carcelaria_en_Argentina.

i. Estándares para tener en cuenta

Viene al caso también referir algunos esfuerzos por definir condiciones edilicias mínimas. La Resolución 12/99 del entonces Defensor General de la CABA, por ejemplo, hizo referencia a los estándares de la *American Correctional Association* (ACA) y a otras pautas para fijar un criterio. Así marcó que instituciones como el *Federal Bureau of Prisons* prefieren permanentemente en sus resoluciones a los estándares de la ACA y que según esos estándares cada prisionero debe contar con 10,66 m² de espacio. Si permanece recluido por períodos superiores a 10 horas diarias, debe contar con, por lo menos, 24,38 m² en total, incluyendo los muebles y elementos fijos (Norma 3-4128). Destacó en el mismo sentido, que la Asociación Americana de Salud Pública ha fijado normas para las áreas que afectan la salud de los prisioneros que establecen un espacio de, por lo menos 18,28 m² con 2,43 m de altura como mínimo en caso de celdas individuales y 21,33 m², para reclusos que permanecen más de 10 horas diarias²⁴. Y agregó que conforme del *Rapportannuel d'activité 1994* de la Dirección de la Administración Penitenciaria de Francia, la superficie necesaria por interno se calcula siguiendo una tabla que fija el espacio según el número de internos. Por ejemplo, el indicador comienza con una superficie mínima de 11 m² para una persona y progresivamente incrementa la superficie según la cantidad de personas, hasta llegar a un rango de de 85 a 94 m² para 18 personas²⁵.

Otro elemento posible a considerar —siguiendo el criterio de la Resolución mencionada— es el Pliego de Licitación para la Construcción del CPF III²⁶, que estableció características comunes a las celdas: “la celda constituye el espacio personal del interno, proveyendo privacidad para sí y seguridad a sus pertenencias. El mobiliario podrá considerar cierto grado de personalización de su lugar. Todas las celdas serán individuales. Tendrán una superficie neta mínima de 8 m². El equipamiento será dispuesto de tal forma que deje un espacio libre de ocupación de 3,5 m² y permita un

²⁴ “*Standards for Health Services in Correctional Institutions*”, segunda edición

²⁵ Cfr. Resolución 12/99 del Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁶ Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación



desplazamiento en línea recta de 3,20 m. Estas dimensiones serán consideradas como mínimas". De ceñirse a lo considerado allí por el propio Ministerio de Justicia en las licitaciones como estándar a respetarse y a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se debería considerar que el espacio mínimo por persona detenida debe ser mayor a los 8 m².

En un sentido similar, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU, Juan Méndez, planteó que: "...No hay ningún instrumento universal que especifique un tamaño mínimo aceptable para las celdas, aunque algunas jurisdicciones nacionales y regionales han dictado normas sobre este asunto en algunas ocasiones. Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...) una celda de 6,84 m² es 'suficientemente grande' para su uso por una única persona. El Tribunal no explicó por qué esa medida podía considerarse suficiente; el Relator Especial se permite respetuosamente disentir, especialmente si la celda única también debe incluir, como mínimo, un inodoro e instalaciones de aseo, una cama y un escritorio".

I. Propuestas legislativas vinculadas al problema

Cámara de Diputados / Expte. 3943-D-2012 TP 067 (12/06/2012)

Este proyecto prevé la creación de un registro de cupos de cárceles federales que dependerá de la Corte Suprema. El tribunal designaría a un secretario del registro, quien deberá realizar informes periódicos y citar a la Comisión de Control de Cupos Carcelarios. La comisión sería convocada por el presidente de la Corte y estaría compuesta por representantes del Ministerio de Justicia, de la Secretaria de Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, del Ministerio de

Economía, del Ministerio de Planificación Federal, de la Corte, del Ministerio Público de la Defensa, de la Procuración General de la Nación, del Defensor del Pueblo; y cuatro representantes de instituciones civiles, elegidas por su actuación respecto de las personas privadas de su libertad. Esta Comisión debería reunirse regularmente y determinar semestralmente las plazas disponibles en cualquier lugar destinado a alojar detenidos del ámbito federal. El proyecto también establece que los directores de las unidades deben dar aviso a la Secretaria de Derechos Humanos cuando alcancen el 90% de ocupación, prohibiéndose además que se supere un 10% de la capacidad preestablecida para las unidades.

Cámara de Diputados / Expediente 1794-D-2013 / 1794-D-2013 TP 025 (10/04/2013)

Se trata de dos proyectos, uno es un pedido de informes al Poder Ejecutivo, el otro una declaración de preocupación realizados por la diputada Bianchi, sobre la base de las conclusiones críticas de un informe de la ONU originado en 24 visitas sorpresivas a cárceles de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cámara de Diputados / Expediente 1815-D-2013 TP 025 (10/04/2013)

El diputado Carlos Alberto Carranza propuso pedir informes al Poder Ejecutivo sobre cuestiones vinculadas a la construcción de la Cárcel Federal en la Provincia de Santa Fe. Solicita conocer las razones de la demora en la construcción, y saber si se llamó a licitación, el plazo estimado para iniciar obras o exponer los motivos que fundamenten la demora, verificar si hay presupuesto asignado y un plazo establecido para la finalización y la puesta en funcionamiento de la unidad. El pedido se funda además radica en el incremento de personas detenidas en los Juzgados Federales de Rosario, Santa Fe y Venado Tuerto.

Cámara de Diputados / Proyectos de Ley / Expediente 1750-D-2013 TP 24 (09/04/2013) y Expediente 6170-D-2010 TP 118 (24/08/2010)



Los diputados Ricardo Gil Lavedra, Ricardo Alfonsín, Rubén Lanceta, Horacio Alcuaz, Vilma Ibarra, Juan Carlos Vega, Liliana Parada, Juan Pedro Tunessi, Rubén Lanceta, Victoria Donda, Oscar Albrieu, Elsa Álvarez y Jorge Yoma presentaron en 2010 una iniciativa para modificar la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (24.660), e incluir un capítulo sobre Control y Gestión de la Capacidad de Alojamiento en los Establecimientos.

El proyecto prevé que el Ministerio de Justicia determine semestralmente la capacidad de alojamiento de cada establecimiento penitenciario, considerando el espacio y las condiciones mínimas para la completa satisfacción de los fines de la ley. También deberá establecer un sistema de información confiable, accesible y actual sobre el nivel de ocupación diario y un registro de sus variaciones, pretendiendo así garantizar un acceso libre de toda persona a la información detallada. Asimismo, obliga a requerir autorización para realizar cualquier modificación a un establecimiento destinada a aumentar o disminuir su capacidad de alojamiento. Superado el 90% de ocupación, el proyecto dispone que el ministro deberá elaborar y ejecutar programas de prevención de la superpoblación, impulsar indultos, conmutaciones de penas, y requisitorias judiciales de aplicación de medios alternativos a la pena de prisión, entre otros.

Si se supera la capacidad permitida, la Cámara de Casación Penal tomará intervención. Podrá proponer acciones útiles e incluso podrá aplicar reglas del código procesal penal y de la ley de habeas corpus para ordenar prueba y aplicar sanciones. Llegado el caso puede adoptar medidas y vías alternativas, disponiendo la libertad incluso de detenidos bajo la órbita de otros tribunales.

Cámara de Senadores / Proyecto de Ley S- 3036/13²⁷

²⁷<http://www.normamorandini.com.ar/?p=6099>

La senadora Norma Morandini presentó una propuesta para establecer estándares mínimos respecto a los cupos, condiciones edilicias, prestaciones de seguridad e higiene y necesidades mobiliarias para las personas privadas de libertad. El proyecto prevé la creación de una comisión supervisora conformada por representantes de la Secretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de la Subsecretaría de Infraestructura Penitenciaria de la Nación, del Ministerio de Salud y la Procuración Penitenciaria de la Nación. Esa comisión determinaría el número máximo de personas alojadas en cada establecimiento. Además, fiscalizaría el cupo, requiriendo informes semestrales. Toda reforma a los establecimientos que modifique la cantidad de plazas debería ser informada a la comisión y los datos recabados deberán ser publicados, haciendo mención a la tasa de ocupación de cada lugar, de manera accesible y actualizada.

Cámara de Senadores / Proyecto S- 2979/13

En este proyecto, la senadora Morandini propuso solicitar al Poder Ejecutivo informes sobre la construcción del Centro Penitenciario Federal de Córdoba previsto en el decreto 1183/03, que creó el Plan Nacional de Infraestructura Penitenciaria 2004-2007. La demora en la obra generaría, según el proyecto, que los detenidos de la justicia federal de Córdoba deban ser alojados en establecimientos provinciales. Asimismo, pide explicaciones respecto de las correspondientes transferencias presupuestarias ya que la deuda tendría impacto en garantizar condiciones de habitabilidad de los detenidos.

Provincia de Buenos Aires / Cámara de Diputados /Expte. D-3.100/10-11²⁸

En la provincia de Buenos Aires, cabe destacar la iniciativa de Natalia Gradaschique recogió el trabajo de prestigiosas ONGs en el tema a partir del informe elaborado por el Consejo de Defensores Generales bonaerenses citado y presentó una iniciativa sobre

²⁸<http://www.diariojudicial.com/noticias/Impulsan-ley-de-cupos-para-el-sistema-carcelario-bonaerense-20101030-0044.html>



Procuración
Penitenciaria de la Nación

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

cupo que alcanzaría a todos los lugares destinados al alojamiento de personas bajo régimen de privación de libertad en la provincia. Propuso además crear una Comisión de Control de los lugares de detención y otras cuestiones relacionadas. El proyecto obliga a los responsables de todos los establecimientos que alojen a personas privadas de su libertad a comunicar al Registro de Cupos, en forma inmediata, cuando alcancen el 90 % de su capacidad y prohíbe la detención en comisarías de personas con prisión preventiva.

Procuración Penitenciaria de la Nación

Septiembre de 2017