



Procuración  
Penitenciaria de la Nación

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

Buenos Aires, 1 de Marzo de 2024  
Ref. Expte: 6402 / 6720 / 1399 / 1319 /  
1383 / 345 / 8383

## **RECOMENDACIÓN SOBRE EL DESARROLLO DE TALLERES PRODUCTIVOS AL INTERIOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DEL SPF**

### **VISTO:**

Las entrevistas llevadas a cabo a las autoridades del Ente Cooperación Técnica y Financiera el día 31 de enero de 2023 y a los jefes de trabajo del CPF I, CPF II, CPF CABA, CPF IV, CPF VII -Ex UNIDAD 31- y UNIDAD 19, los días 18, 20 y 26 de abril, los días 4 y 16 de mayo y el 5 de junio de 2023 por un equipo de la Procuración Penitenciaria de la Nación en el marco del "Proyecto de monitoreo sobre el acceso al trabajo en las cárceles federales", donde surge la importancia de elaborar un procedimiento para la apertura y desarrollo de los talleres productivos, común para todos los establecimientos penitenciario del SPF.

### **RESULTA:**

Que con el objetivo de producir información respecto al desarrollo del sistema laboral en las Cárcenes Federales y, en virtud de los reclamos recibidos por parte de las PPL, sumado a la información brindada por la Jefatura de Trabajo de las distintas unidades del AMBA en el mes de mayo del año en curso, que da cuenta la escasa cantidad de personas afectadas a talleres laborales productivos, es que se realizó un relevamiento a fin de dar cuenta sobre las distintas problemáticas que se presentan durante el proceso de apertura de nuevos talleres laborales, como así también, producir información sobre los procesos de vinculación del Ente Nacional de Cooperación Penitenciaria (ENCOPE), la Dirección Nacional del SPF y los establecimientos penitenciarios.

A saber, en el CPF II de Marcos Paz la estadística arroja que menos de la mitad de la población alojada se encuentra afectada laboralmente, tal es así que en el mes de mayo del corriente el parte poblacional era de un total general de 1938 PPL y la



cantidad de afectados de 815 (42% de afectados); en este sentido vale mencionar que, de los 815 trabajadores, 109 lo están a tareas productivas, mientras que 706 lo está a tareas no productivas, mayormente fajina, esto significa que solo el 13.37% de la población afectada a un tarea laboral lo está en talleres productivos. Del mismo modo en el CPF I de Ezeiza la cantidad de personas alojadas al mes de junio era de 1890 mientras que la cantidad de afectados era de 714, lo que implica una tasa de ocupación del 37%; además se debe considerar que, de estos 714 trabajadores, 173 son afectados a talleres productivos y 541 a tareas no productivas, lo que implica que solo alrededor del 24% de la población total afectada accede a tareas productivas<sup>1</sup>.

En virtud de lo expuesto es que se realizó, en un primer momento, una entrevista con autoridades del ENCOPE y posteriormente entrevistas con los Jefes de Trabajo del CPF I, CPF II, CPF IV, CPF VII<sup>2</sup> -ex Unidad 31-, CPF CABA y de la Unidad 19.

De las mismas, se puede extraer que los procesos de apertura de los talleres productivos nacen por iniciativa de cada unidad, es decir que el Ente no participa en el impulso de los proyectos productivos, sino que solo los aprueba, regula, administra y controla. Sobre ello, es importante mencionar que de la información recabada surge, que el inicio de los mismos se realiza a través de una página web del ENCOPE, la cual posee un listado de proyectos que podrán ser elegidos por las distintas unidades y así, posteriormente proceder a completar la correspondiente ficha técnica. Sin embargo, durante las entrevistas se observó que no todas conocen la existencia ni el funcionamiento de la misma y lo gestionan de manera directa con el Ente.

Se destaca que otra de las modalidades para iniciar un proyecto productivo es a través de terceras personas como el caso de cooperativas, quienes deben iniciarlo e impulsarlo a través del ENCOPE. Sin embargo, la misma no es utilizada con frecuencia.

Por otra parte, ante la consulta sobre el rol de Dirección Nacional (DN) en este proceso, las unidades expresaron que su participación consiste en autorizar el

---

<sup>1</sup> Datos extraídos y analizados de los listados aportados por las jefaturas de trabajo entrevistadas.

<sup>2</sup> Por medio del BPN N° 3675 del 12 de julio 2023, fue modificada la denominación de la Unidad N° 31, pasando a definirse como CPFVII.



espacio físico donde se desarrollará el taller. Se destaca que tanto DN como el ENCOPE no cuentan con datos centralizados respecto a la capacidad operativa de los distintos espacios que cuentan las unidades, ni un plan operativo anual para lograr un cupo máximo de oferta laboral.

Además, se pudo relevar que la mayoría de los establecimientos penitenciarios no cuentan con proyectos productivos en espera de aprobación y, aquellas que sí los tienen, se encuentran imposibilitados a generar nuevos cupos ya que estos están destinados a PPL que ya poseen alta laboral y que no se encuentran afectados a talleres por haberse terminado el plazo de vigencia del proyecto al que habían sido afectados. En dichas unidades el cupo solo se genera en casos de egresos y es por ello que la mayoría se encuentra afectada a tareas de fajina, actividad que no aporta un oficio o un conocimiento técnico que pueda ser utilizado al momento de su egreso. La falta de iniciativa de nuevos proyectos productivos sumado al contexto de sobrepoblación afecta aún más el acceso al derecho al trabajo de las PPL.

En relación a las tareas de fajina, en general se encuentran a cargo del área de seguridad interna y no del área de trabajo, lo que provoca una discrecionalidad al momento de asignar la cantidad de horas a cada PPL. Teniendo en cuenta que, en todas las unidades, la tarea de fajina es la actividad que posee más afectaciones, las mismas deberían estar reguladas -de la misma forma que se regulan los talleres productivos- y encontrarse a cargo del área de trabajo de cada unidad.

Si bien de lo manifestado por el ENCOPE y lo relevado en las distintas unidades se pudo tomar conocimiento que el cupo general es establecido por cada una de ellas, en el CPF I indicaron que el ENCOPE sí le establece limitaciones, permitiendo solo 30 altas por mes y 15 activaciones de inactivos (aquellas personas que provienen de otros Complejos Penitenciarios y que si bien no se lo da de baja permanecen inactivos a la espera de la asignación de cupo).

En cuanto a la entrega del recibo de sueldo, en la mayoría de las unidades indicaron que se hace a demanda de las PPL, excepto en el CPF VII y el CPF I los cuales lo realizan a medida que los reciben por parte del ENCOPE; según lo manifestado en



los establecimientos penitenciarios el ENCOPE se encuentra retrasado con la entrega de estos.

Respecto a las personas que son trasladadas de una unidad hacia otra, tampoco hay un criterio uniforme sobre cuál es el procedimiento, debido a que, si bien el CPF I utiliza la categoría mencionada anteriormente de inactivos, el resto de las unidades le otorga la baja laboral y le da nuevamente el alta al ingresar en la nueva unidad, debiéndose hacer nuevamente todos los trámites correspondientes - exámenes físicos, entrega de documentación, etc. El ser considerado como un nuevo ingreso, genera una vulneración de derechos, por un lado, provoca la pérdida de la antigüedad laboral y en consecuencia un retraso en su progresividad y aportes a la seguridad social y por otro, durante el tiempo que demora la tramitación del alta, la persona no puede trabajar ni cobrar su peculio. Sobre ello, las unidades hicieron mención que el cupo laboral además se encuentra condicionado al espacio físico que posee cada unidad para poder llevar a cabo cada actividad.

Conforme lo expuesto, de la escasa regulación del procedimiento se desprende cierta discrecionalidad a la hora de aplicar un criterio para asignar los cupos y ante la continuidad laboral respecto a las personas que cuentan con el alta y son trasladadas a otros complejos

Asimismo, la falta de actividades laborales productivas que promuevan la capacitación en oficios de las PPL trabajadoras, como así también la escasez de material y de maestros especializados en los talleres existentes, genera un límite para su ingreso, toda vez que en la mayoría solo pueden acceder personas con conocimiento previo en el oficio a ocupar. Sobre ello, se destaca que tampoco poseen un criterio uniforme para el desarrollo de las capacitaciones dirigidas a maestros y/o personas trabajadoras, ya que en algunas unidades se encontraban estandarizadas y diagramadas -como por ej. en el CPF I que indicaron que las envía el ENCOPE mediante "división capacitación técnica laboral" y que actualmente hay de huerta, zapatería, carrera de panadero profesional-. mientras que en otras unidades no contaban con capacitaciones de forma continua. Asimismo, tampoco hay un criterio respecto a quién se encuentra encargado de promover dichas capacitaciones, toda



vez que las mismas pueden ser brindadas por el ENCOPE, por los mismos Agentes Penitenciarios de cada unidad, como así también, por distintas entidades como por ej. el INTI, o por empresas privadas, sindicatos e incluso universidades.

### **Y CONSIDERANDO:**

Que resulta de relevancia, en primer lugar, dejar asentado el carácter pleno del *derecho al trabajo* de aquellas personas que se encuentran privadas de libertad, tanto en lo que hace a su goce como a su exigibilidad. Ello, en tanto toda persona privada de su libertad mantiene para sí el goce y la exigibilidad de todos los derechos cuya limitación no sea estrictamente necesaria, por inherente a su condición de encierro.

Que al respecto la Organización de Naciones Unidas, sostiene: (c)on excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas (*Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos*, AG ONU, resolución 45/111, 14/12/1990).

Entre los derechos que mantiene toda persona privada de su libertad, por no ser su conculcación inherente a la situación de encierro, encontramos su *derecho al trabajo* (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 6.1; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 23.1 y Constitución Nacional, artículos 14 bis y 75.22, entre otros), tanto en lo que hace a su exigibilidad de goce como a su protección.

Las Reglas Penitenciarias Europeas del año 2006 en su Regla 5 establecen como principio general que *"... la vida en la prisión se adaptará en la medida de lo posible a los aspectos positivos de la vida en el exterior de la prisión"*. De igual manera, la Regla 105.3 específicamente y en relación con el trabajo dispone que *"... cuando un*



*detenido condenado esté obligado a trabajar, las condiciones del trabajo deben ser conforme a las normas y a los controles vigentes en el exterior" ().*

De igual manera, se encuentra contemplado en la Ley 24.660, Capítulo VII, titulado Trabajo, Artículos 106, 107 y 108, los cuales respectivamente establecen: Artículo 106: "**El trabajo** constituye un derecho y un deber del interno. Es una de las bases del tratamiento y tiene positiva incidencia en su formación"; Artículo 107: "El trabajo se regirá por los siguientes principios: ...**c) Propenderá a la formación y al mejoramiento de los hábitos laborales; d) Procurará la capacitación del interno para desempeñarse en la vida libre...**". Artículo 108: "El trabajo de los internos no se organizará exclusivamente en función del rendimiento económico individual o del conjunto de la actividad, sino que **tendrá como finalidad primordial la generación de hábitos laborales, la capacitación y la creatividad**" (el resaltado y subrayado es propio).

Que, en el mismo sentido, la Regla 99 de las Reglas Mandela establece que: "La organización y los métodos de trabajo en el establecimiento penitenciario se deben parecer todo lo posible a un trabajo similar en el exterior para preparar a los reclusos para la vida laboral. ..."

Que este organismo entiende que la actividad laboral resulta un eje principal en la vida de una persona, donde el desarrollo de una actividad productiva y de oficio resulta enriquecedor en los proyectos de vida.

Que, por medio de la Resolución N.º 123/19, el Procurador Penitenciario aprueba los "Estándares sobre Condiciones Materiales en Lugares de Privación de Libertad de la Procuración Penitenciaria de la Nación" y en su segundo estándar, titulado "Espacios para actividades comunes" respecto al sector de trabajo, establece: "Los establecimientos penitenciarios deberán contar con espacios destinados exclusivamente a los talleres de trabajo y/o formación de oficios, diseñados teniendo en cuenta la cantidad de personas que son alojadas en cada establecimiento, de modo de garantizar el acceso al derecho a trabajar...".



Que al respecto, la falta de previsión o planificación sobre qué talleres productivos tendrá cada unidad penitenciaria y del cupo que podrá tener cada una de ellas, se traduce actualmente en la ausencia de espacios físicos que posibiliten la concreción de estos talleres, y de este modo impide garantizar el acceso al trabajo productivo de las personas privadas de la libertad.

Que, por otra parte, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, su Principio 8 expresa: *"Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio"*.

Las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas, "Reglas Mandela", en su Regla 71 establece *"(...) 3) Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo. 4) En la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación. 5) Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla (...)"*; y la Regla 72 prosigue *"1) La organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre. (...)"*.

Que además la Ley 24.660 en su Capítulo VI Formación Profesional – Art. 114. expresa: *"La capacitación laboral del interno, (...), será objeto de especial cuidado. El régimen de aprendizaje de oficios a implementar será concordante con las condiciones personales del interno y con sus posibles actividades futuras en el medio libre"*.

En el mismo orden debe tenerse en cuenta que el argumento que sostiene la pena privativa de la libertad es la "resocialización" de las personas detenidas. Que difícil resulta pensar que las tareas no productivas realicen algún aporte a este cometido.



Que al respecto, la Cámara Federal de Casación Penal el 1° de diciembre de 2014 remarcó el carácter laboral, con todos sus alcances, al trabajo desarrollado por los detenidos dentro de las prisiones; la obligación de elaborar un régimen de trabajo para las personas privadas de su libertad que, a la par de organizar aquellas relaciones laborales sumamente específicas, se adapte a los principios rectores impuestos por instrumentos internacionales en derechos humanos y normativa local; y la orden transitoria de que por el tiempo que demore la regulación de aquel régimen, se garantice la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo en las relaciones laborales de detenidos.<sup>3</sup>

Que debe reconocerse como deber indelegable del Estado asegurar el acceso irrestricto al trabajo de la totalidad de las personas sobre las que decide su encierro; y que el mismo debe consistir en tareas que, lejos de aumentar el nivel de dependencia, operen como reductores de vulnerabilidades.

Que de todo lo relevado, se desprende que la ausencia de un procedimiento claro y preciso para la apertura y desarrollo de un proyecto productivo deriva en la escasa iniciativa de nuevos talleres y en consecuencia en la imposibilidad de crear nuevos cupos laborales que permitan la afectación de más PPL a tareas generadoras de oficio.

Que de igual manera, la delegación que realiza el ENCOPE en la creación de estos proyectos en las unidades y en los terceros, deviene en una disparidad de talleres entre las unidades, donde algunas poseen varios proyectos productivos y otras muy pocos. Sumado a ello, la poca información suministrada a los terceros sobre la modalidad de iniciar estos proyectos, provoca la escasa participación de estos en el ámbito laboral del SPF.

Que la participación de terceros en el desarrollo de actividades laborales productivas, resulta sumamente positiva toda vez que no solo permite replicar el desarrollo de una actividad laboral equivalente al medio libre, sino que además puede ser fuente de

---

<sup>3</sup> Conf. Sala II CFCP, Causa N° 1318/13, sentencia del 1° de diciembre de 2014.





empleo para las personas una vez liberadas dando continuidad a la relación laboral iniciada en prisión.

Que, por lo anteriormente dicho, este organismo recuerda a las autoridades del SPF su obligación de adoptar medidas para el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales a fin de evitar que el Estado incurra en responsabilidad internacional;

Que conforme lo normado por el artículo 1º de la ley 25.875 es objetivo de este Organismo a mi cargo, la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal;

Por todo ello, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 23 de la ley orgánica de esta Procuración Penitenciaria;

## **EL PROCURADOR PENITENCIARIO ADJUNTO DE LA NACIÓN**

### **RESUELVE:**

**1º RECOMENDAR** al Ente de Cooperación Técnica y Financiera y a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal la implementación de un procedimiento uniforme, preciso y estandarizado para la apertura de proyectos productivos en los distintos establecimientos penitenciarios bajo su órbita y de los procedimientos de incorporación de trabajadores.

**2º RECOMENDAR** al Ente de Cooperación Técnica y Financiera y a Dirección Nacional del SPF se adopten las medidas necesarias para difundir los mecanismos existentes para iniciar un proyecto productivo a cargo de terceras personas en contexto de encierro.

**3º RECOMENDAR** al Ente de Cooperación Técnica y Financiera se adopten medidas para garantizar la entrega entiendo y forma de los recibos de sueldos a todas las personas trabajadoras.

**4º RECOMENDAR** al Ente de Cooperación Técnica y Financiera y a Dirección Nacional del SPF la continuidad y creación de capacitaciones para maestros y



personas trabajadoras que generen un desarrollo profesional activo a través de actualizaciones en el desarrollo de sus oficios.

**5° PONER EN CONOCIMIENTO** a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal de la presente recomendación.

**6° PONER EN CONOCIMIENTO** a la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios de la presente recomendación.

**7° PONER EN CONOCIMIENTO** al Ministro de Seguridad de la Nación de la presente recomendación

**8° PONER EN CONOCIMIENTO** a la Defensora General de la Nación de la presente recomendación.

**9° PONER EN CONOCIMIENTO** al Sr. Presidente del Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles de la presente recomendación.

**10° PONER EN CONOCIMIENTO** al Comité Nacional de Prevención de la Tortura de la presente recomendación.

**11° PONER EN CONOCIMIENTO** a los/as titulares de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal y a las Defensorías del fuero de la presente recomendación.

**11° Regístrese y archívese.**

**RECOMENDACIÓN PPN N° 960/PPN/24**



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