



Procuración Penitenciaria
de la Nación

Buenos Aires,
Ref. Expte N° 6402/PP

VISTO:

Que la organización práctica del Complejo Penitenciario Federal N° I no refleja las disposiciones de su reglamento interno provisorio; que éste a su vez tampoco respeta la normativa nacional e internacional vigente y que las incongruencias que produce todo este cuadro de situación generan consecuencias determinantes en el carácter cualitativo de la pena privativa de libertad que cumplen los presos allí alojados.

Y RESULTA:

Que entre el 17 de septiembre de 2007 y el 18 de diciembre de 2007 un equipo de asesores de esta Procuración Penitenciaria llevó a cabo un monitoreo sobre el funcionamiento integral y particularizado del mencionado Complejo.

Que en dicha oportunidad se verificó que la organización del establecimiento presenta una serie de contradicciones entre la normativa vigente a nivel de ejecución penal y el reglamento interno provisorio¹.

Que el reglamento interno que rige la organización de la institución se encuentra aprobado provisoriamente por la resolución DN 2980/00.

¹Reglamento Interno Provisorio aprobado por Resolución DN 2980/00 y publicada en el Boletín Público Normativo N° 123, Año 9.

Que dicho reglamento no sólo es provisorio sino que no refleja el real funcionamiento del establecimiento.

Que en ese sentido, existen al mismo tiempo áreas que funcionan centralizadamente, como si el Complejo fuese una cárcel única, mientras que otras lo hacen de forma descentralizada en cada uno de los módulos integrándose coyunturalmente al resto de la institución.

Que el proyecto original² de funcionamiento del Complejo, en tanto un conglomerado de módulos independientes y autónomos, no ha sido implementado en la práctica, funcionando éstos dentro de una estructura más amplia y general, cuyo responsable máximo es el Director Principal.

Que el mencionado Complejo aloja aproximadamente a 1700 personas privadas de libertad, lo que constituye aproximadamente el 20% de la población penal del Servicio Penitenciario Federal. Frente a la magnitud de este establecimiento, no resulta conveniente que una única dirección –unipersonal– concentre las decisiones de gestión en la medida en que el distanciamiento entre autoridades y presos, así como la delegación de facultades en instancias inferiores, generan innumerables consecuencias en las condiciones de detención.

Que las mencionadas áreas centralizadas procuran las siguientes prestaciones: alimentación, entrega de elementos de higiene, suministro de agua y aquellas cuestiones atinentes a la seguridad del establecimiento, entre otras.

Que todos estos casos dependen directamente de la dirección principal del establecimiento, distribuyéndose en forma general entre los diversos Módulos.

Que durante el monitoreo se relevaron graves inconvenientes acerca del suministro de este tipo de prestaciones sobre todo en lo que respecta a la

²Si bien este proyecto original no se encuentra reflejado en ningún documento oficial, esta información fue extraída de todas las entrevistas efectuadas a las autoridades y profesionales en el transcurso del monitoreo.

calidad y cantidad de la comida suministrada y la falta de agua y agua caliente, constituyendo éstas las problemáticas más reclamadas por la población.

Que en referencia a las áreas de tratamiento se señala que todas sus oficinas centrales se encuentran ubicadas en el Módulo de Ingreso, Selección y Tránsito. Sin embargo, algunas de esas áreas poseen un espacio físico dentro de los módulos en el que trabajan los representantes de estas secciones. Tales son los casos de las Divisiones de Asistencia Social, Trabajo y Educación, no así el Servicio Criminológico, el Centro de Evaluación de Procesados y Asistencia Médica que trabajan de manera centralizada.

Que esta última situación provoca que, paradójicamente, los profesionales de las áreas que mayor contacto deben tener con los presos, en virtud de que son fundamentales para el tratamiento individual, se encuentren en la práctica distanciados de los mismos.

Que otro de los inconvenientes que se plantea en relación a las áreas de tratamiento es la discordancia entre la práctica y el reglamento interno provisorio. Durante el monitoreo se verificó el funcionamiento del Centro de Evaluación de Procesados y el Departamento de Observación como áreas dependientes de la Dirección de Tratamiento. Sin embargo, dichas áreas no están previstas en el reglamento interno a pesar de la importancia que tienen dentro de un establecimiento penal.

Que la ausencia del Centro de Evaluación de Procesados dentro del organigrama del Complejo resulta llamativa ya que se encuentra previsto en el Reglamento General de Procesados³ y que esta cárcel ha sido destinada exclusivamente al alojamiento de este tipo de población.

Que también se verificó que el Departamento de Observación cumple un rol fundamental en lo atinente a los condenados ya que efectúa las historias

³El Reglamento General de Procesados aprobado por el Decreto N° 303, en su Art. 12 establece que *“en las cárceles o alcaidías funcionará un Centro de Evaluación presidido por el subdirector o integrado por el Jefe de cada una de las áreas relativas a la aplicación del régimen carcelario”*.

criminológicas y los programas de tratamiento individual. No obstante ello, dicha dependencia tampoco se haya contemplada en el reglamento interno.

Que en referencia a la obligación de calificar trimestralmente a la población penal, se ha podido relevar la existencia de “juntas calificadoras” que se realizan en cada uno de los Módulos funcionales⁴. De estas juntas participan el director del Módulo y los representantes de las áreas de tratamiento de cada uno de estos sectores, pero no así sus responsables. Dichas reuniones no se encuentran previstas legalmente, sino que lo que se prevé el Reglamento de Modalidades Básicas⁵ es un Consejo Correccional compuesto por los responsables de área, prohibiendo la delegación de estas decisiones en los profesionales a su cargo.

Que la normativa es clara al establecer que la ausencia de los responsables de área acarrea la nulidad de las actas labradas en estos encuentros. Por lo tanto, la intervención de personas no autorizadas torna cuanto menos “ficticia” la realización de estas reuniones trimestrales, reuniones que son determinantes en las características del cumplimiento de la pena.

Que más allá de la dirección principal existen direcciones por módulos, cuyas competencias se superponen absolutamente con las facultades legales otorgadas a la mencionada dirección principal del establecimiento⁶.

Que las atribuciones fácticas de los directores de módulo consisten en: determinar los criterios de alojamiento, decidir el organigrama de actividades de los presos alojados bajo su responsabilidad, gestionar el espacio físico del módulo, intervenir en las cuestiones atinentes al tratamiento respecto al acceso al trabajo y a la educación, además de incidir en la distribución de los servicios

⁴ Dichos encuentros calificadorios por módulo estarían avalados por el reglamento interno si se interpreta en este sentido del artículo 15 inciso K.

⁵ En ese sentido, el artículo 95 del Reglamento de Modalidades Básicas aprobado por Decreto N° 396/99 prevé que: *El Consejo Correccional será presidido por el Director del establecimiento e integrado por los responsables de: a) La División Seguridad Interna, b) La División Trabajo, c) El Servicio Criminológico, d) La Sección Asistencia Social, e) La Sección Asistencia Médica, f) La Sección Educación.*

⁶ En su artículo 5° el mencionado reglamento establece las funciones atribuidas al director principal, las cuales aparecen definidas como “obligaciones ineludibles” y “atribuciones propias e indelegables”.

centrales y determinar la aplicación de medidas restrictivas de derechos –como la “sectorización”- en función de la necesidad de gobierno del módulo.

Que otra competencia importante otorgada por reglamento interno al director de módulo es la de *“presidir las sesiones del Consejo Correccional del Módulo funcional”*, lo que genera una contradicción entre dicho reglamento interno y lo establecido en el Reglamento de Modalidades Básicas⁷, en tanto que esta última dispone que solamente el director del establecimiento puede presidir estas reuniones.

Que la ausencia de previsión legal de la figura del director de módulo, sumada a la flexibilidad de las atribuciones otorgadas por el reglamento interno, posibilitan que éste ejerza sus funciones de manera discrecional, determinando el carácter cualitativo de la pena privativa de libertad, con todos los riesgos que ello implica.

Y CONSIDERANDO:

Que la Constitución Nacional en su artículo 18 prescribe *“...Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”*.

Que a su vez, a través de la incorporación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional se establece que el objetivo de la pena privativa de libertad es la denominada “resocialización” de los condenados.⁸

Que en función de ello el Estado sólo se encuentra autorizado a privar de libertad en tanto existan condiciones dignas de alojamiento y en tanto se

⁷Véase la cita Nº 5 de la presente recomendación.

⁸ Véase al respecto: el artículo 10 punto 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el apartado relativo a “Reglas aplicables a categorías especiales A.-Condenados, Principios rectores” –reglas 56 a la 64- de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; la regla 59 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; el artículo 5 punto 6 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; entre otros.

tienda a cumplir con la pretendida resocialización a través de un programa de tratamiento individual.

Que en este marco, resulta imposible brindar algún tipo de tratamiento acorde a dicho principio en una institución que aloja, aproximadamente a 1700 presos, dado que en la gestión de un número tan elevado de personas se pierden de vista sus particularidades individuales.

Que, en este sentido, la regla 63.3 de las Reglas Mínimas⁹ recomienda *“Es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible”*.

Que además, tal y como lo indica la regla 63.1 *“Estos principios exigen la individualización del tratamiento que, a su vez, requiere un sistema flexible de clasificación en grupos de los reclusos. Por lo tanto, conviene que los grupos sean distribuidos en establecimientos distintos donde cada grupo pueda recibir el tratamiento necesario”*. En relación a esto es posible mencionar el proceso de heterogeneización de la población por el que ha atravesado este establecimiento en tanto que aloja a jóvenes, mujeres, pacientes psiquiátricos, procesados y condenados -en muy variadas fases de la progresividad- lo que genera múltiples inconvenientes en la gestión de los grupos.

Que no resulta adecuado que estos “grupos” se ajusten a las características del establecimiento, sino que, por el contrario, es el establecimiento el que debe adaptarse a las particularidades de los mismos.

Que en cuanto a las condiciones de detención en la auditoría se relevó que los mayores inconvenientes presentados en esta unidad se relacionan con

⁹ Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

el mal funcionamiento de los servicios centrales y con la dinámica intrínseca de organización del Complejo.

Que al respecto, tanto la normativa internacional como la nacional establecen como obligaciones ineludibles de la administración penitenciaria: el correcto mantenimiento de los establecimientos en cuanto a la iluminación, ventilación, calefacción y a la entrega de elementos de higiene, vestimenta, alimentación, entre otras cosas¹⁰.

Que tal como fuera referido anteriormente la yuxtaposición de funciones entre las diferentes autoridades del establecimiento viene a obstaculizar soluciones posibles, ya que ninguna autoridad se atribuye como propia la capacidad de resolver la problemática planteada.

Que en contraposición a ello, en el monitoreo se observó que la dinámica de trabajo desarrollada por las áreas que trabajan descentralizadamente podría ser tomada como un buen ejemplo a establecer en una nueva organización.

Que la actual estructura edilicia propiciaría la organización del Complejo en módulos independientes, permitiendo que los servicios centrales sean otorgados en cada uno de los módulos funcionales. En ese sentido, dado que cada módulo posee una capacidad de alojamiento no superior a 400 plazas, se optimizaría la prestación de estos servicios en función de las necesidades de la población.

Que entonces, si los módulos funcionaran como establecimientos autónomos, sería posible otorgar un alojamiento definido para cada grupo de población¹¹.

Que en esta nueva organización por módulos independientes, las actuales "juntas calificadoras" deberían encuadrarse dentro del marco legal

¹⁰Por ejemplo, véase el Capítulo III Normas de Trato de la Ley de Ejecución de la pena privativa de libertad y las aludidas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

¹¹ Como se indicaba, actualmente el Complejo aloja jóvenes procesados y condenados, adultos procesados y condenados, mujeres, pacientes psiquiátricos, dependiendo todos ellos de la gestión del director principal del establecimiento.

vigente, es decir, estar integrados por responsables de áreas y presididos por los directores de las unidades autónomas. De esta forma, se propiciaría a contemplar las características individuales de los presos.

Que a su vez establecer criterios objetivos de alojamiento para cada módulo funcional limitaría el actual poder discrecional del que gozan las autoridades de módulo, cumpliendo con los estándares nacionales e internacionales vigentes respecto a la distribución diferenciada de acuerdo a los distintos tipos de población.

Que por su parte la Resolución N° 5057/07 de “Distribución de la Población Penal del Complejo Penitenciario Federal I –Ezeiza-, del Complejo Penitenciario Federal N° II –Marcos Paz- y del Complejo Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” publicada en Boletín Público Normativo N° 267 de fecha 07 de diciembre de 2007 no termina de establecer criterios objetivos de distribución.¹²

Que en referencia a dichos criterios corresponde tener en cuenta las normas que a continuación se detallan:

- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé en su artículo 10, 1.: *Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.* 2. a) *Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;* b) *Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.* 3. *El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los*

¹² Por ejemplo la aludida Resolución establece que el Módulo III debe alojar a internos “de alta potencialidad conflictiva”, trabajadores y de buena conducta, no diferenciándose de acuerdo a la situación procesal de los mismos.

menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

- el artículo 5º, punto 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reproduce lo dispuesto en el punto 2.a del mencionado Pacto.
- la Regla 8 “Separación de Categorías” de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establece que: *“Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser recluidos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes;....b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena....”*
- en la Ley de Ejecución se prevé el alojamiento diferenciado para mujeres, jóvenes adultos y procesados.¹³
- por su parte, el artículo 3º del Reglamento General de Procesados aprobado por Decreto N° 303/97, dispone que: *“Los detenidos sometidos a proceso penal serán alojados en establecimientos distintos a los de los condenados. Excepcionalmente, cuando las condiciones existentes no lo permitan, ocuparán secciones separadas e independientes de establecimientos de condenados”.*

Que por último, debe mencionarse que el reglamento interno de un establecimiento no puede contradecir normas de jerarquía superior como el Reglamento de Modalidades Básicas o la ley de ejecución penal, máxime la constitución nacional y tratados internacionales¹⁴.

¹³Al respecto ver desde el artículo 189 al 198 de la Ley de Ejecución.

¹⁴ Acerca de la supremacía de la Constitucional y tratados internacionales ver el artículo 31 de

Por todo lo expuesto,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACION

RESUELVE:

1º) RECOMENDAR al Señor Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal que se modifique el reglamento interno del Complejo Penitenciario Federal N° I de acuerdo al cumplimiento de la normativa nacional e internacional vigente.

2º) RECOMENDAR al Señor Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal que dentro de este reglamento interno se contemple la organización actual del Complejo Penitenciario Federal N° I en aquellas prácticas que tiendan al cumplimiento de los fines constitucionales de la pena privativa de libertad.

3º) PONER EN CONOCIMIENTO al Señor Director Principal del Complejo Penitenciario Federal N° I de la presente recomendación.

4º) PONER EN CONOCIMIENTO al Señor Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación de la presente recomendación.

5º) PONER EN CONOCIMIENTO a los Señores Jueces a cargo de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal de la presente recomendación.

6º) Regístrese, notifíquese y archívese.

RECOMENDACIÓN N° 700 /PPN / 08