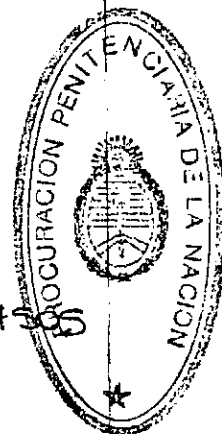




*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

55 AS. 16 AGO. 2012
EXPTES: 3018/1319/7505



**RECOMENDACIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE UTILIZACIÓN DE
APARATOS TECNOLÓGICOS DE INSPECCIÓN EN CÁRCELES FEDERALES**

VISTO:

Que el día 22 de mayo de 2012 el Director Nacional del SPF aprobó "ad referéndum" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación el "Protocolo de Procedimiento de Control de Ingreso y Egreso a Establecimientos Penitenciarios Federales" (Resolución D.N. N°817) que tiene un plazo de vigencia de ciento ochenta (180) días, luego de lo cual debe actualizarse, incluyendo "la experiencia recogida en la práctica cotidiana".

RESULTA:

Que el Procurador Penitenciario está facultado para "formular con motivo de sus investigaciones, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y funcionales, y propuesta para la adopción de nuevas medidas" a la Administración (art. 23 Ley 25.875). Asimismo, se encuentra facultado para "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" (art. 20) y "...puede proponer al Poder Legislativo, o a la administración pública la modificación" de aquellas normas que advierta que su cumplimiento riguroso provoca situaciones injustas o perjudiciales para los administrados (art. 22).

En uso de dichas facultades, desde su creación la PPN ha formulado numerosas recomendaciones generales relativas a las prácticas vejatorias de requisa que se aplican a las personas detenidas y a sus visitantes en las cárceles federales. Entre ellas pueden mencionarse: la Recomendación N° 373/PPN/94 sobre requisa de objetos; la Recomendación N° 1373/PPN/97 vinculada con las requisas corporales a visitantes; Recomendación N° 22/PPN/00, relativa a la práctica de *inspección vaginal*; Recomendación N° 88/PPN/01 sobre las *requisas con desnudo total*; Recomendación N° 436/PPN/03, en la cual se describían los agravios de los familiares de detenidos por el procedimiento de requisa practicado en el CPF II (desnudo parcial y "cacheo"); Recomendación N° 606/PPN/06 poniendo en conocimiento de los *criterios sentados por el Comité contra la Tortura respecto de las requisas denigrantes*; Recomendación N° 638/PPN/06

respecto de las *inspecciones vaginales*; Recomendación N° 654/PPN/06 en torno de las *requisas vejatorias* a las que son sometidas las personas que concurren al CPF I a visitar a los detenidos; Recomendación N°657/PPN/07 con relación a las *inspecciones vaginales* llevadas a cabo en la U.31 SPF, solicitando la *derogación de la "Guía de Procedimientos de la Función Requisa"* (Resolución N°42/31-SJ); Recomendación N°726/PPN/10 sobre las prácticas requisatorias en mujeres detenidas en la U.3 y la Recomendación N° 742/PPN/11 sobre las *requisas vejatorias* practicadas en la U.9 SPF. Por último, la **Recomendación N°746/PPN/11**, donde se solicita nuevamente al Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal la expresa derogación de la "Guía de procedimientos de la función requisa" y se propone la conformación de una mesa de diálogo entre diversos actores que trabajan en la temática carcelaria, con el objetivo de establecer una nueva normativa sobre el registro de visitantes y personas detenidas que se ajuste a los parámetros internacionales vigentes en la materia.

La Procuración Penitenciaria de la Nación mantiene como uno de sus ejes de preocupación permanente el trato que reciben los visitantes que concurren a los establecimientos penitenciarios. En los últimos Informes Anuales –correspondientes a los años 2010 y 2011¹- se plasmaron resultados del *Estudio focalizado sobre malos tratos penitenciarios en las visitas carcelarias*, llevado adelante por el Observatorio de Cárcenes Federales PPN entre los meses de junio y diciembre de 2010. Entre otras prácticas registradas relativas a la desincentivación de las visitas a las personas detenidas, se ha observado el maltrato a familiares y allegados que concurren a los establecimientos carcelarios, incluyendo desde recortes del tiempo establecido para la visita hasta la sustracción y rotura de la mercadería y requisas personales denigrantes (cfr. *PPN Informe Anual 2010*, pp. 203-233).

Así también, tanto en el ámbito nacional como internacional, la PPN ha articulado planteos en diferentes instancias administrativas² y jurisdiccionales³, ante la detección de causas

¹ Éste ha sido presentado ante la dos Cámaras del Congreso de la Nación el 31 de mayo de 2012, conforme lo prescribe el art. 25 de la Ley 25.875, y se halla actualmente en prensa. Ambos disponibles en www.ppn.gov.ar.

² En relación con la vulneración de los derechos de mantenimiento del vínculo familiar y del de protección de la familia, la PPN he emitido la **Recomendación N°752/PPN/2011** (sobre los criterios de admisión de alimentos), la **Recomendación N°753/PPN/2011** (sobre control y registro del procedimiento de requisa al reintegro de visita en el CPF II de Marcos Paz); la **Recomendación N°754/PPN/2011** (vinculada con las demoras que ocasionan los trámites y las requisas de visitantes y sus pertenencias y paquetes destinados a los presos alojados en el CPF II) y la **Recomendación N°746/PPN/11** (sobre requisa).



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

que dieron lugar a la afectación del derecho de los detenidos a mantener intactos sus vínculos familiares y sociales.

Y CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento de los objetivos y tareas asignadas a la Procuración Penitenciaria de la Nación por la ley 25.875, este Organismo ha venido relevando y documentando numerosas irregularidades y tratos crueles que son practicados en el contexto de la requisita.

Los resultados que arrojaron las investigaciones llevadas a cabo en el año 2010, publicados en el *Informe Anual de la Procuración Penitenciaria de la Nación*, dan cuenta de que en el período 2009-2010 el 40% de los detenidos y detenidas entrevistados había sido objeto de requisas personales vejatorias.⁴

Los familiares y allegados que desean ingresar a visitar a los detenidos, a su vez, se ven sometidos a todo tipo de malos tratos, como se relevó en el *Estudio focalizado sobre malos tratos penitenciarios en las visitas carcelarias* mencionado en el punto anterior. Entre las situaciones humillantes relatadas por los entrevistados se pueden mencionar los casos de mujeres embarazadas compelidas a realizar flexiones, ancianas que soportan filas extensas al rayo del sol

³ La Procuración Penitenciaria actuó como *amicus curiae* en la causa "Kepych, Yuriy Tiberiyevich – Hábeas corpus- s/recurso de casación" resuelta por la Sala II de la Excma. Cámara Nacional de Casación Penal el 4 de agosto de 2011. En ella se dirimió la posibilidad de que los detenidos alojados en el Módulo V del CPF I de Ezeiza pudieran utilizar los teléfonos instalados en los pabellones para recibir llamadas, servicio que había sido deshabilitado por las autoridades penitenciarias. En su sentencia, la Cámara de Casación admitió que la "desconexión" constituye "...una restricción a los derechos de comunicación" del detenido que promovió la acción y recordó "...el deber del Estado de organizar sus estructuras y establecer protocolos de conducta y prácticas que aseguren los derechos humanos." En este sentido, incluyó entre esas obligaciones estatales la de "...adoptar medidas eficaces para evitar en lo posible el aislamiento de la familia, de las amistades y de otros contactos sociales, salvo que razones de seguridad u orden del establecimiento de ejecución de la pena justifiquen, conforme a criterios pertinentes, las restricciones de los contactos con esos ámbitos de relación." (punto IV del voto de Luis M. García, p.15).

El 2 de mayo del año en curso, se tuvo por presentado un escrito en calidad de *amicus curiae* de este Organismo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el caso 12.804 "López Néstor Rolando y otrs. vs. Argentina", en el que se cuestiona la legitimidad de los traslados a unidades penitenciarias distantes del lugar de residencia de los familiares del preso.

⁴ *Procuración Penitenciaria de la Nación: Informe Anual 2010*, p. 36.

para luego tener que desnudarse totalmente frente a personal penitenciario, y una larga serie de etcéteras.⁵

En trazos gruesos, y salvando las particularidades, el procedimiento requisatorio de los ingresantes a los establecimientos carcelarios hasta la instalación de los aparatos electrónicos, consistía en una primera espera prolongada fuera del establecimiento, luego de la cual tendrían que presentar ante el personal de la Sección Visita la documentación actualizada –tarjeta de visita, identificación personal (D.N.I., cédula, pasaporte)-. Posteriormente se dirigían al sector de depósito, donde las mercaderías destinadas a los presos son requisadas. Más tarde, debían encaminarse al sector de requisa donde tendrían que aguardar a la revisión de sus efectos personales y de las mercaderías que deseen ingresar para consumir durante el transcurso de la visita. Finalizada esta instancia, los familiares formarían una nueva fila para la realización de la requisa corporal propiamente dicha. La misma, de acuerdo a lo establecido por la “*Guía de Procedimientos de la Función Requisa*” aprobada por la Resolución 42/91 de la ex Subsecretaría de Justicia de la Nación (e incorporada a la normativa interna del SPF mediante Resolución N°330/91 del Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal el 26/3/1991), debe ser practicada por personal del mismo sexo que el visitante, **puediendo registrar las “cavidades íntimas” tan sólo visualmente**⁶.

Esto se realiza en pos de preservar la *seguridad carcelaria* frente a la posibilidad de introducción y tenencia de elementos no permitidos a través de las visitas o de los propios detenidos, por “...no contar con medios alternativos para detectar elementos”. La reforma de la Ley Nacional de Ejecución Penal en el año 1996, expresamente incorporó una previsión acerca de la necesidad de sustituir el sistema manual de requisa de los visitantes por mecanismos no

⁵ Cfr. ídem, págs.214-216.

⁶ “2.1.2.1. *Requisa minuciosa o profunda de familiares femeninos. Será practicada por personal del mismo sexo en lugar adecuado y aislado, preservando de este modo la intimidad de la visitante y obstaculizando el pasaje de objetos. Seguirá sucesivamente los pasos siguientes: - Ubicada frente a la Agente, se desprenderá de sus prendas exteriores, conservando las íntimas, se quitará el calzado, apoyándose sobre un paño o material similar tendido en el suelo a tal fin; - La visita facilitará, luego, una inspección ocular general de su cuerpo y prendas íntimas: la Agente constatará –en la parte superior- los lugares susceptibles de ocultar elementos prohibidos, procurando en todo momento no entrar en contacto con la piel misma. En la parte del bajo vientre, con igual cuidado revisará costuras, entretelas y dobladillos, la zona vaginal se palpará, previamente por sobre el vestido, pollera o pantalón, si poseyera enagua o combinación, se revisará por sobre esta prenda, si llevase toalla higiénica, deberá exhibirla debidamente. El soutien con relleno, la faja, el yeso o los vendajes en general –según ya se ha señalado- necesitarán de justificación médica.”*



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

táctiles en el artículo 163 que prescribe que: *“El visitante y sus pertenencias, por razones de seguridad, serán registrados. El registro, dentro del respeto a la dignidad de la persona humana, será realizado o dirigido, según el procedimiento previsto en los reglamentos por personal del mismo sexo del visitante. El registro manual, en la medida de lo posible, será sustituido por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces.*

Dadas las vulneraciones a los derechos de los visitantes que propicia, y la sanción de un nuevo cuerpo normativo posterior a su dictado, la PPN sugirió la derogación de la *“Guía de procedimientos de la función requisita”* mediante la Recomendación N°746/PPN/11 antes citada, reglamento que ya había sido declarado inconstitucional por parte de la magistrada a cargo del Juzgado Nacional de Instrucción en lo Criminal y Correccional N°38 Dra. Wilma López. A su vez, las inspecciones vaginales habían sido cuestionadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A. en el Informe 38/96, caso 10.506 (“X e Y”), ordenándole a la Argentina -como miembro firmante de la Convención Americana de Derechos Humanos- adaptar su regulación a estándares respetuosos de la dignidad humana.

De lo relevado por los asesores de esta PPN en el transcurso de las visitas realizadas a los establecimientos penitenciarios, las inspecciones corporales de los visitantes, que adquieren mayor gravedad cuando se trata de mujeres -y un carácter rayano en la indecencia tratándose de mujeres en avanzado estado de gravidez-, no se acatan los señalamientos efectuados. Por el contrario, en muchos casos los agentes continúan operando conforme a pautas de acción incompatibles con el respeto a la dignidad de la persona, su integridad y su honor, teniendo como premisa la práctica de hacer permanecer a las visitantes desnudas frente a la vista del personal requisador, compeliéndolas a ponerse de cuclillas y a separarse los labios de la vulva a los efectos de inspeccionar la cavidad vaginal.

La *“requisa minuciosa o profunda de familiares visitantes de internos”* constituye un mecanismo que replica los padecimientos de la prisionización en el núcleo de afectos de la persona detenida y desincentiva a aquellos que concurren a ver a sus familiares a que lo sigan haciendo. Ello, en tanto permite un margen de discrecionalidad aún más intolerable que para los detenidos, previendo que *“en la idea de concretar la visita de contacto directo, se procederá a efectuar la requisita que mejor convenga de acuerdo a las características particulares del o la visitante e interno destinatario.”* (art. 2.1.2 de la *Guía de Procedimientos de la Función Requisita*. Resaltados nuestros).

a. La instalación de aparatos electrónicos de inspección en las cárceles argentinas

Ante este estado de situación, a mediados del 2011, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación adquirió una cantidad de equipos electrónicos detectores, destinados a ser instalados en los establecimientos carcelarios, a fin de evitar el uso del método de revisión manual, presentándose como “herramientas más efectivas y menos invasivas.” Se trata de una serie de aparatos –*Ionscan Sentinel II* (portal de detección de trazas de estupefacientes y explosivos), *Body Scanner 16HR DV* (escáner corporal), *Hi-Scan 6046si* (escáner de bolsos) y el *HI-Pe Multi-Zone* (detector de metales a tránsito)- que operan en base a distintas tecnologías (radiación, ionización, magnetismo) de la firma estadounidense *Smiths Detection*, para permitir la inspección corporal y de las pertenencias de los ingresantes a los establecimientos penitenciarios sin contacto manual del personal del Servicio Penitenciario Federal.

Esta medida del Poder Ejecutivo tendría por objeto dar respuesta a la necesidad de adecuar las prácticas requisatorias a la normativa interna así como a los estándares internacionales en materia de derechos humanos aplicables a las requisas personales (*Principios y buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes- Reglas Bangkok, Caso CIDH X e Y y Caso CIDH del Penal de Miguel Castro Castro, etc.*).

b. Posturas frente a la utilización de aparatos de escaneo mediante Rayos X

De las tecnologías empleadas en las máquinas detectoras antes enumeradas, la de Rayos X ha sido la que mayores críticas recibió, basadas en el posible riesgo para la salud y en la eventual afectación de otros derechos fundamentales.

Entre los partidarios de la utilización de las inspecciones de cuerpo entero mediante tecnología de Rayos X en la Argentina se encuentran organismos gubernamentales como la Policía de Seguridad Aeroportuaria (creada por Ley 26.102), que instauró el uso del *Body Scanner* como equipamiento para contribuir a la seguridad en la aviación civil⁷, y el Ministerio

⁷ Disposición N°988/2010 (B.O.07/01/2011) del Director Nacional de la P.S.A. “Procedimiento de uso del equipo Body-Scanner” SAP-EA 02/10.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

de Justicia y Derechos Humanos, que en el mes de junio del año 2011 dispuso la creación del sistema integral de control, por aplicación del cual se instalarían estos equipos en treinta y cinco establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal (SPF).

En el plano internacional, el sistema de escaneo corporal por imágenes comenzó a ser utilizado ya en la década de los noventa en los Estados Unidos para el control de personal en empresas privadas, y luego del atentado a las *Twin Towers* de Nueva York en el año 2001, se expandió a aeropuertos y oficinas estatales pero a los efectos de ser usados como método secundario, dado lo exhaustivo de la inspección que permiten. En el 2009, la Administración de Seguridad Aeroportuaria (TSA) de los Estados Unidos anunció su plan de colocar estos escáners como medio principal de control de pasajeros.

En los países de la Unión Europea, el uso de escáners corporales se propagó en el ámbito de la aviación civil a raíz de la tentativa de atentado mediante el uso de explosivos ocurrido en un vuelo que realizaba el trayecto Amsterdam-Detroit el 25 de diciembre de 2009, habiéndose instalado a modo de prueba en los aeropuertos del Reino Unido, Finlandia, Holanda, y en algunas terminales áreas de Francia e Italia.

En el ámbito carcelario argentino, la puesta en funcionamiento de los equipos fue avalada por un dictamen del Área Técnica Radiofísica Sanitaria del Ministerio de Salud de la Nación⁸, luego de una inspección *in situ* del *Body Scanner* colocado en el CPF de la CABA, a solicitud del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹, como paso previo necesario para la habilitación de los equipos e instalaciones por las autoridades de Salud Pública, conforme lo prevé el art. 2 de la Ley de Salud Pública N°17.557. En el CPF de la CABA (Devoto), se comenzó a implementar con carácter provisional -dado que se encuentra aún pendiente la habilitación formal del Ministerio de Salud- para controlar el ingreso de los visitantes el día 11 de junio de 2012, en virtud de la Resolución D.N. N°170 de febrero de 2012.

La puesta en funcionamiento del *Body Scanner* en el CPF de la CABA suscitó protestas de varios detenidos, por considerar que podía poner en riesgo la salud de los familiares que los visitan. En función de ello, en el mes de junio de 2012 interpusieron una acción de habeas corpus, que recayó en el Juzgado Nacional de Instrucción en lo Criminal y Correccional N° 38 de la Capital Federal.

⁸ Expte. N°2002-16249-11-6 M.S.N.

⁹ Expediente S04:0005085/2012 M.J.D.H.

De acuerdo a lo plasmado en las actas de la audiencia convocada a raíz de la presentación del hábeas corpus, los tres profesionales consultados en la llevada a cabo el 21 de junio de 2012 se refirieron a distintos aspectos de la cuestión. Por una parte, el Licenciado Alejandro Lapasta, inspector sanitario del Ministerio de Salud de la Nación que realizó el dictamen de autorización del uso del *Body Scanner* en el CPF de la CABA, indicó que las personas sometidas a control por dicho aparato, según lo constatado por él y lo especificado por el fabricante, reciben en una pasada 4,5 microsievert de radiación en su cuerpo, siendo que el criterio de los organismos internacionales -entre los que incluyó a la Organización de Naciones Unidas- es el de considerar aceptable una radiación de 1 (un) milisievert anual (equivalente a 1000 microsierverts). El umbral para producir un efecto riesgoso estaría, según el Lic. Lapasta, cien veces por encima de la radiación de un milisievert.¹⁰

La médica forense Cinthia Urroz, especialista en diagnóstico por imágenes, se expresó en base a lo dicho por el Lic. Lapasta. Destacó que los equipos médicos también utilizan radiación ionizante, pero que el escáner lo emite en dosis mucho más bajas. Hizo hincapié en que las radiaciones ionizantes conllevan un riesgo y por eso **debe pautarse una proporción entre la finalidad y las dosis permitidas, dando a entender que en el uso médico se generan mayores cantidades porque se justifica en una necesidad de diagnóstico.** Ante la pregunta acerca del modo de verificar en la salud de la persona la producción de un daño, respondió que la cantidad de radiación que emite este equipo aún en cien (100) pasadas por año, no tiene posibilidad de producir un daño visible o demostrable por medio de ningún método médico porque es una posibilidad estadística.

El tercer especialista, el Lic. en Ciencias Biológicas Sergio Diego Luis Miguel, se dedica a cuestiones de seguridad de laboratorio y hospitalarias. Con base en esa experiencia, señaló que, en términos de consenso desde la biología respecto del criterio a adoptar acerca de la proporción entre riesgos y beneficios, la condición de peligro no se anula, pero indicó que a nivel casuístico internacional no hay casos en que esta radiación provoque los efectos consignados en las personas. El impacto del rayo debería pegar en una porción específica de DNA que dé lugar a un proceso de carcinogénesis. Al ser cuestionado sobre si conocía el motivo por el cual la Comunidad Europea prohibió el uso de este tipo de escáner, respondió que "...en realidad la

¹⁰ Si se tomara el valor de 4,5 Microsievert por pasada, en un promedio de cuatro (4) visitas por semana, en un año un visitante recibirá 0,1965 Milisievert de radiación.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

posición de la Comunidad Europea es política y no está avalado médicamente. No está explícito en el comunicado de prensa el motivo de la prohibición.”

En la vereda opuesta, existen instituciones, organismos y personas que se oponen al empleo de escáners de rayos X para incrementar controles de seguridad. Cabe destacar que en el contexto europeo y de América del Norte, el debate en torno al uso de estos aparatos suele vincularse con la protección contra ataques terroristas -focalizada sobre todo en la seguridad aeroportuaria- o bien con su utilización con fines médicos de diagnóstico.

En cuanto a su uso destinado a aumentar la seguridad aeroportuaria, en 2008 la Comisión Europea propuso incluir a los escáners corporales dentro de la lista de métodos de inspección autorizados, pero el Parlamento Europeo se opuso a su inclusión por entender que era necesaria una evaluación más detallada de los efectos para la *salud* y sobre otros derechos fundamentales de los pasajeros.¹¹ Aquellos países de la U.E. que los instalaron en sus aeropuertos a pesar de lo previsto en la Resolución CE N°272/2009¹² (parte “A” del Anexo), que fue la reglamentación que finalmente se terminó aprobando, lo hicieron sólo a los efectos de realizar pruebas temporales o como una medida de seguridad más estricta que la requerida por la legislación europea existente.

En el año 2010, la propia Comisión advirtió sobre los problemas relacionados con el uso de escáners de seguridad¹³ en los aeropuertos de la Unión Europea en su comunicación al Parlamento Europeo del 15 de junio (COM [2010]311)¹⁴, entre los que destaca el del uso de radiación ionizante de rayos X y la creación de imágenes corporales. En cuanto a esto último,

¹¹ Dada la especial precaución que debe rodear todo lo concerniente al uso de la radiación, la decisión de los países de la U.E. de sustituir en los aeropuertos los métodos y tecnologías de control reconocidos por escáners de seguridad, debe estar avalada por la Comisión Europea, apoyada por todos los Estados miembros y aprobada por el Parlamento Europeo.

¹² Así, entre los métodos de control autorizados que se hallan enumerados en el Punto I de la Parte A del Anexo del Reglamento, se establecen para el control de personas: a) registro manual; b) arco detector de metales; c) detectores manuales de metales; d) perros detectores de explosivos y e) equipo de detección de trazas de explosivos. En cambio, para el control de equipaje de mano, el correo y el control de equipaje de bodega, sí se contempla el uso de equipos de rayos X (Puntos 2 y 3).

¹³ Así se conocen de manera genérica los aparatos de inspección, ya sea que se trate de escáners que producen imágenes por retrodispersión o utilizando dosis más elevadas de rayos X, o se haga referencia a los que utilizan otras tecnologías para detectar elementos no permitidos, como explosivos o estupefacientes.

¹⁴ Sólo disponible en idioma inglés, francés o alemán en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0311:FIN:EN:PDF>

las críticas lanzadas provienen de las posibles afectaciones a derechos fundamentales como la *dignidad humana*, la *privacidad* y la *protección de datos personales*. Vinculado con la cuestión sanitaria, a su vez, se plantea que hoy en día existen tecnologías de escáners que no producen imágenes corporales completas, sino de partes del cuerpo específicas, ni emiten radiación ionizante¹⁵, y que para implementar las más gravosas, la mayor eficiencia en términos securitarios comparada con el uso de tecnología no ionizante, debe ser ponderada con el posible impacto en la salud y justificada a través de un considerable incremento en el nivel de seguridad (cfr. COM [2010]311, p. 16).

Asimismo, y teniendo en cuenta que, según el mismo informe de la Comisión, “...es evidente que cualquier exposición a radiación ionizante, aunque sea mínima, puede tener efectos sobre la salud en el largo plazo.” (COM [2010]311, p.16), la exposición a radiación ionizante - aún cuando se efectúe por debajo de la dosis-límite fijada por la legislación Europea- debe fundarse en motivos de su beneficio público y económico, que permitan contrarrestar el daño potencial proveniente de la radiación. A su vez, las medidas de protección deben garantizar que toda exposición sea “*lo más bajo que razonablemente sea posible*” (*ALARA* por sus siglas en inglés “*as low as reasonably achievable*” también conocido como “principio de optimización”) para trabajadores, público y la población en general.

En lo que respecta a la legislación Euratom, se encuentra vigente la Directiva 96/29 que le asigna la responsabilidad a los Estados miembros de contar con una **rigurosa evaluación científica del riesgo** y de decidir si una actividad que exponga a las personas a la radiación puede ser considerada justificada. En base a dicha evaluación, los Estados miembros podrían

¹⁵ El Comunicado enumera cuatro tipos de tecnología mediante la cual operan los escáners de seguridad, disponibles en el mercado: a) el escáner a ondas milimétricas pasivas, b) el escáner a ondas milimétricas activas, c) el escáner por retro dispersión (*backscatter*) que utiliza rayos X pero en bajas dosis, que es el más utilizado en los Estados Unidos y el Reino Unido para la seguridad aeroportuaria (y el adquirido por el Ministerio de Justicia para instalar en las cárceles del SPF) y c) el escáner radiográfico (cfr. p. 9 COM [2010] 311). El aparato mediante retro dispersión -*backscatter*- opera proyectando un haz de rayos x ionizante a alta velocidad sobre la superficie del cuerpo; el reflejo o “retro dispersión” es detectada, digitalizada y mostrada en un monitor. La imagen que aparece se asimila a un bosquejo hecho en tiza.

A su vez, manifiesta la existencia de tecnologías que usan radiación pasiva o activa *no ionizante*, que son: a) escaneo con ondas sub-milimétricas (activas o pasivas); b) escaneo con ondas de frecuencia Terahertz (pasivas o activas); c) escaneo con ondas infrarrojas y c) escaneo acústico. Sin embargo, tanto como otras complementarias -como el análisis molecular para la detección de narcóticos o explosivos- no se encuentran aún extendidas suficientemente en el mercado.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

determinar la imposición de requisitos más exigentes que los requeridos por la legislación de la U.E., o incluso, como lo han hecho Alemania, Italia, Francia y República Checa, restringir por medio de su legislación nacional la exposición de personas a la radiación ionizante exclusivamente a aquella realizada con fines médicos (cfr.COM [2010] 311, p. 17).

Actualmente, lo concerniente a la seguridad de la aviación civil en cuanto atañe al uso de escáners de seguridad en los aeropuertos de la U.E., está regido por el Reglamento (UE) N°185/2010, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) N° 1147/2011 de la Comisión de 11 de noviembre de 2011. Si bien esta legislación aprueba el uso de los escáners de seguridad como un método adicional de inspección de pasajeros, las normas unifican el criterio de **permitir sólo el uso de escáners que no operen con radiación ionizante (Rayos X)¹⁶ y habilitar la opción de los pasajeros de negarse a pasar por el escáner corporal¹⁷**. Además, dispone que le concierne a cada aeropuerto de manera individual la elección en última instancia si los implementan o no y cómo lo harán, por ejemplo, si se utilizará como método de inspección primario o secundario.

En los Estados Unidos, de donde proviene el desarrollo más incipiente y el uso más extendido de esta tecnología a partir del año 2005, destinada a incrementar la seguridad en aeropuertos y oficinas gubernamentales post-atentado del 11 de Septiembre de 2001, se han avanzado críticas severas, tanto de parte de la sociedad civil como de expertos en el campo de la ciencia.

Algunos de los postulados científicos que sustentan los argumentos de los promotores del uso de la tecnología de rayos x para el escaneo corporal –varios de los cuales se ven plasmados en las opiniones vertidas por los profesionales en la audiencia de hábeas corpus antes citada- han sido fuertemente cuestionados por académicos de las más prestigiosas universidades de Estados Unidos por no resultar parámetros confiables para garantizar la no producción de daños en la salud.

La *Conferencia para Directores de Programas de Control de la Radiación* (organismo con carácter permanente establecido en 1968) postula de manera dinámica “Regulaciones estatales sugeridas para el control de la radiación” (SSRCR),ra ser adoptadas por las Agencias estatales a la hora de conceder licencias de uso de artefactos que operen con radiación. En la Sección D.1301 sobre las “Dosis límite para miembros individuales del público” (Volumen I,

¹⁶ Art. 4.1.1.2 Anexo Reglamento 1147/2011

¹⁷ Último párrafo art. 4.1.10 Reglamento 1147/2011.

Marzo de 2003, D10) prevé que la dosis total efectiva para los miembros individuales del público no podría exceder de 1 milisivert (0.1 rem) en un año, excluyendo la dosis recibida del medioambiente, la generada por algún tipo de administración médica de radiación recibida por la persona, por la exposición individual a material radioactivo y por participación voluntaria del individuo en programas de investigación médica.

La Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA), que reglamenta la actividad de los fabricantes de equipamiento médico y otros dispositivos electrónicos que emiten radiación -más específicamente el Centro de Dispositivos y Salud Radiológica (CDRH)-, en un principio tuvo como política considerar innecesario el sometimiento de los escáners corporales a evaluaciones de riesgo como se lleva a cabo con los aparatos de radiación para uso médico, dado que éstos no son implementados con esa finalidad. Como punto de partida de la fijación de estándares regulatorios sobre seguridad y desempeño en el uso de equipos de rayos x con fines médicos que efectúa la FDA, se encuentra la admisión de que la energía radiactiva posee una potencial dañiosidad sobre los tejidos vivos. Subsiguientemente se sostiene que, si bien dicho potencial perjudicial es bajo, podría conllevar un leve aumento de las posibilidades de desarrollar cáncer en el futuro o incluso de sufrir cataratas o quemaduras cutáneas (esto sólo en los casos de altos niveles de exposición a la radiación y en algunos procedimientos específicos). Aclara que, pese a que el riesgo de desarrollar un cáncer por exposición a radiación suele ser bajo en términos generales, ello depende de al menos tres factores: lo elevado de la dosis de exposición, la edad de exposición y el sexo de la persona expuesta. Asimismo, en el área de la medicina existe el principio de que antes de introducir una nueva tecnología o procedimiento que opere en base a radiación ionizante, *debe existir consenso general que los beneficios excedan holgadamente los riesgos y de que se ha hecho un intento serio para reducirlos en la menor medida posible* (cfr. AMIS Stephen *et al.*, "American College of Radiology White Paper on Radiation Dose in Medicine", 2007, p.273).¹⁸

Sin embargo, luego de que la Organización EPIC (Centro de Información sobre la Privacidad Electrónica) interpusiera una demanda contra el Departamento de Seguridad Interior (DHS) de los EEUU -"EPIC vs. DHS" (*United States Court of Appeal for the District of*

¹⁸ Esta asociación de profesionales también sostiene que aún es objeto de controversia la existencia de riesgo de cáncer en bajas dosis de exposición, siendo que los rayos x han sido clasificados oficialmente como "cancerígenos" por la Agencia de Investigación sobre el Cáncer de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos de los Estados Unidos.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Columbia Circuit No.10-1157)-, dado el revuelo ocasionado por la instalación del sistema de escaneo corporal como principal medida de control en los aeropuertos estadounidenses, solicitando la suspensión de la implementación de los escáners corporales en los aeropuertos de ese país, para la cual se hallaba pendiente una inspección independiente, la Administración de Seguridad en el Transporte (TSA por sus siglas en inglés), que forma parte del DHS, se vio obligada a intervenir en el asunto y regular el modo de uso de los aparatos.

Según lo consignado en la resolución de la Cámara de Apelaciones del Distrito de Columbia, la iniciativa de instalar los escáners partió del Congreso de los Estados Unidos, que en 2004 le encomendó a la TSA otorgarle prioridad al desarrollo, testeo, mejora e implementación de un sistema de control e inspección en aeropuertos operado mediante nuevas tecnologías que permitieran detectar armas no metálicas, químicas y biológicas, en el marco de la "Ley de Prevención del Terrorismo y Reforma de Inteligencia", sancionada en 2004 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, Publ. L. No.108-458, §4013 a, 118 Stat.3719, codified at 49 U.S.C. §44925 a). En el año 2007, TSA comenzó a instalar dos clases de equipos de escaneo corporal -uno que utilizaba ondas milimétricas basadas en energía de radiofrecuencia y otro que opera por retrodispersión de rayos x (*backscatter*)- como forma de proveer un **método de inspección adicional o "secundario" de determinados pasajeros que ya hubieran pasado por el detector de metales**. No obstante, luego de un testeo aparentemente exitoso en un cierto número de aeropuertos, desde el 2010 se empezaron a usar en todos ellos como medida primaria de seguridad.

EPIC, junto con por lo menos treinta (30) organizaciones más, había enviado una nota el 31 de mayo de 2009 directamente a la responsable del Departamento de Seguridad Interior, para que entre otras cosas (investigar sobre otros métodos alternativos menos costosos en términos económicos y de derechos, evaluación de las implicaciones médicas y sobre la salud de la exposición reiterada a la tecnología de escaneo corporal), se llevara adelante un proceso legislativo formal que permitiera al público opinar sobre el tema, y se obtuvieran aportes de expertos independientes.

Ante la falta de respuesta de la TSA, EPIC presentó una demanda en julio de 2010 ante la Cámara de Apelaciones del Distrito de Columbia, junto con dos de sus miembros que eran viajeros frecuentes en aviones y habían pasado por los escáners corporales pidiendo se revisara la decisión de la TSA de escanear a los pasajeros de las aerolíneas mediante tecnología de

imágenes en vez de con magnetómetros. Adujeron la violación de varias leyes federales y la Cuarta Enmienda de la Constitución y señalaron que, en todo caso, la incorporación de esa tecnología debería haber estado sujeta a un procedimiento de elaboración normativa que involucrara participación ciudadana.

Ese tribunal decidió convocar a una audiencia a EPIC y a TSA, mientras que en paralelo TSA ponía en funcionamiento escáners corporales a los que se les sumó el denominado "cacheo profundo" (*enhanced pat-down*), lo cual hizo que el tema adquiriera gran repercusión pública. En el marco de la audiencia llevada a cabo entre las partes, TSA admitió que el hecho de que los pasajeros pudieran optar por una requisita o cacheo manual no implicaba que el escaneo corporal era facultativo u opcional (p.11 "EPIC vs. DHS" No.10-1157).

La Cámara ordenó al Departamento de Seguridad Interior (DHS) en julio de 2010, que urgiera la intervención de los ciudadanos en el programa de escáners corporales en aeropuertos, por entender que **la Agencia había violado legislación federal cuando instaló los equipos en los aeropuertos como mecanismo principal de control sin solicitar previamente opinión del público posiblemente afectado.** Dejó entrever, asimismo, que la regla en estos casos debería ser que *una persona no se encuentra obligada a cumplimentar la totalidad de la serie de opciones presentadas por la TSA cuando llega a un control de seguridad* (cfr. p.11 "EPIC vs. DHS" No.10-1157).¹⁹

Según información de la prensa norteamericana (USA Today) del 14 de marzo de 2011, la TSA tuvo que testear la totalidad de los escáners corporales de rayos x -unas 247 máquinas instaladas en 38 aeropuertos- luego de que los registros de mantenimiento de algunos de los aparatos mostraron que los niveles de radiación eran 10 veces más altos que lo esperado.

c. Normativa aplicable

¹⁹ Entre los argumentos legales "sustantivos" y no "procedimentales" de la demanda de EPIC ante la Cámara pueden resaltarse la afirmación de que el programa de escáneres corporales viola derechos consagrados en la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EEUU, en tanto que las inspecciones de seguridad aeroportuaria deben ser lo menos intrusivas posibles, diagramadas de modo tal que se proteja la intimidad y no sean ni más extensivas ni más intensivas que lo estrictamente necesario bajo ciertas circunstancias para descartar la presencia de armas o explosivos. Los miembros de la organización postulan que *las inspecciones son razonables si aumentan su nivel invasivo sólo si después de haberse utilizado un nivel menos intensivo de inspección aparece un motivo para llevar a cabo una búsqueda más específica*, y que en su visión los escáners corporales de la TSA no logran alcanzar estos estándares porque obligan a los pasajeros desde el inicio a someterse a la inspección más extensiva e invasiva disponible desde el principio.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

Un recuento ordenado desde lo general a lo particular de la normativa que regula la cuestión de la revisión de las personas que ingresan a las cárceles dependientes del Servicio Penitenciario Federal, debe iniciar por enunciar lo previsto a nivel internacional y constitucional.

El principio XXI de los "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas" aprobadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008 prevé que:

"Los registros corporales, la inspección de instalaciones y las medidas de organización de los lugares de privación de libertad, cuando sean procedentes de conformidad con la ley, deberán obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los lugares de privación de libertad se practicarán en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales.

Para ello, los Estados Miembros utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados. Los registros intrusivos vaginales y anales serán prohibidos por la ley."

A su turno, las "Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes", más conocidas como "Reglas de Bangkok" de la Organización de Naciones Unidas en 2011²⁰ estipulan en cuanto a los registros corporales, que:

"Se deberán preparar otros métodos de inspección, por ejemplo de escaneo, para sustituir los registros sin ropa y los registros corporales invasivos, a fin de evitar las consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de esas inspecciones corporales invasivas"
(Regla 20)

En el plano de la legislación nacional, regula lo concerniente a las visitas carcelarias la Ley Nacional 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, en su artículo 163 (que ya fuera citado), disponiendo: *"El visitante y sus pertenencias, por razones de seguridad, serán registrados. El registro, dentro del respeto a la dignidad de la persona humana, será realizado o dirigido, según el procedimiento previsto en los reglamentos, por personal del mismo sexo del*

²⁰ Aprobadas por la Asamblea General de la ONU, con documento 65/229

visitante. El registro manual, en la medida de lo posible, será sustituido por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces."

Seguidamente, a nivel reglamentario, se hallan vigentes el "Reglamento de Comunicaciones de los Internos" (Decreto 1136/97) y la "Guía de Procedimientos para el uso de sistemas de detección de trazas en establecimientos penitenciarios" (Resolución M.J.y DDHH N°829 del 17/6/2011)²¹. La "Guía de Procedimientos de la Función Requisa" (Resolución M.J.y DDHH N°330/91 del 26 de marzo de 1991) fue dictada con antelación a la reforma de la Ley 24.660 y dadas las considerables modificaciones incorporadas a la ejecución de la pena privativa de la libertad por esa norma en el año 1996, esa "Guía de Procedimiento de la Función Requisa" debería reputarse inconstitucional y ser expresamente derogada, tal como lo propusiera la Procuración Penitenciaria en las Recomendaciones N° 657/PPN y 746/PPN/2011. Asimismo, por cuestiones de técnica legislativa, la nueva "Guía de Procedimiento para el uso de los sistemas de detección de trazas_reemplaza a la antes mencionada, dado que regula la misma materia y fue dictada con posterioridad a la reforma de la Ley de Ejecución.

El "Reglamento de Comunicaciones de los Internos" prevé lo atinente a las obligaciones del Director de "*dictar las instrucciones especiales que surjan de las características del establecimiento a su cargo y de los internos que allí se encuentren alojados*" (art. 20 Decreto 1136/97) y de "*poner en conocimiento de internos y de visitantes, en forma clara y precisa, las normas que deberán respetar.*" (art. 19 Decreto 1136/97). Es quien se debe indicarles a los visitantes que porten vendajes, yeso, prótesis, o prótesis o parches terapéuticos que deben "*acreditar la correspondiente prescripción médica*", y cuando el caso lo amerite "*podrá disponer que el Servicio Médico del establecimiento efectúe las verificaciones pertinentes.*" (art. 21 Decreto 1136/97). Ese Reglamento también prevé lo que concierne a los derechos de los visitantes, entre los que se encuentran el de acceder a la visita "*sin otras limitaciones que las contenidas en este Reglamento, en el Reglamento interno de cada establecimiento y en las instrucciones dictadas por el Director en su consecuencia*" (art. 21 inc. a Decreto 1136/97) o el de solicitar se lo exceptúe de los procedimientos de registro personal "*sin que ello implique supresión del examen de visu de su persona y vestimenta, ni del empleo de sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces. En tal supuesto la visita sólo podrá*

²¹ Publicada en B.P.N. Año 18, N°425 del 27 de junio de 2011.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

ser realizada sin contacto con el interno, en locutorio o, si lo permiten las instalaciones del establecimiento, en lugar acondicionado para ello” (art. 21 inc. d Decreto 1136/97).

Por su parte, la “Guía de Procedimiento de la Función Requisa” (Resolución N°42 de la Subsecretaría que aprueba la Resolución DN N°303/1991), que fuera cuestionada sucesivamente por la judicatura y por esta PPN, disponía el modo en que se debía llevar a cabo la *requisa minuciosa o profunda de familiares* tanto femeninos (en el punto 2.1.2.1.) como masculinos (en el punto 2.12.2), que como su propio nombre lo sugiere, se trata de una modalidad intrusiva que implica contacto visual y en ocasiones físico –incluso sobre partes sensibles del cuerpo- del personal penitenciario con el visitante.

Actualmente, la “Guía de Procedimientos para el uso de sistemas de detección de trazas en establecimientos penitenciarios” aprobada mediante la Resolución N°829 M.J. y D.H en 2011, establece un procedimiento nuevo que reemplazaría al anterior, destinado a “(D)otar a la institución de herramientas más efectivas y menos invasivas en el control de las personas”. En tal sentido, ordena que el uso de equipos de detección de elementos y/o sustancias prohibidas “*se constituirá en el procedimiento habitual utilizado para el registro de personas que deseen ingresar a un establecimiento penitenciario*” (Art. 3 Resolución N°829) y que será también obligatorio para “*todo el Personal del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, sin distinción de jerarquía y/o función, funcionarios, magistrados y toda persona que pretenda ingresar a un Establecimiento Penitenciario. Aquellas personas que se opongan a tales medidas de seguridad no podrán ingresar al Establecimiento.*” (art. 5 Resolución N°829).

Empero, si bien la regla es la aplicación del control por medios electrónicos, la Resolución n°829 establece **excepciones** a esa obligación, pudiendo efectuarse registros físicos: a) en caso de hallarse fuera de funcionamiento los mismos (arts. 6 y 8); b) si se diera una “*situación contemplada por los manuales de operación de los equipos, a los fines de preservar la salud de los visitantes*” (art.6); c) cuando “*habiendo resultado positivo el control de metales, y no encontrándose los elementos no permitidos, se prestare de forma voluntaria a practicarse dicho procedimiento*” (art. 6); d) cuando los familiares solicitaran visita sin contacto físico, a través del locutorio, caso en el cual “*no le serán de aplicación los controles electrónicos o de registro físico; debiendo solo ser sometido a dicho contralor los paquetes a ingresar*” (art. 6 último párr.); e) las personas a las que “*ante la reiteración de lecturas que implicarían la presencia de metales, dieron previamente su expresa conformidad para ese procedimiento.*” (art. 9).

Pautando el modo de proceder de los agentes ante la obtención de una lectura positiva en la revisión de cualquier visitante, en el art. 17 se prevé lo siguiente: “b) Si obtiene una lectura positiva del detector de metales, se solicitará al visitante que revise sus pertenencias, invitándolo luego de ello, a cumplir con el procedimiento hasta obtenerse una lectura negativa del elemento detector; c) Si obtiene una lectura positiva de los detectores de explosivos y/o narcóticos, se informará inmediatamente al Superior de la Dependencia, a los fines de realizar las comunicaciones a la autoridad competente, y labrar las pertinentes actuaciones administrativas; d) Para el caso de aquel que ante las reiteradas lecturas positivas de detectores de explosivos y/o narcóticos, no se retirase del establecimiento, se negara a la invitación a pasar a los locutorios, pero prestara su consentimiento expreso para una revisión física, esta última deberá ser considerada como el más remoto de los procedimientos y como la última posibilidad, solo para casos particulares; e) El personal penitenciario destinado a las revisiones físicas, jamás deberá involucrar para el ingresante (sic) una violación para su pudor, su dignidad o integridad sexual. Privilegiando en su caso el procedimiento que recaiga sobre el interno que recibe la visita y no de la persona que ingresa.”

En caso que la persona sea menor de edad, ante una lectura positiva, “se actuará de acuerdo a los supuestos antes mencionados, con la diferencia que el procedimiento se realizará indefectiblemente ante la presencia de un mayor responsable, siendo este el padre, madre, tutor o persona encargada. Se solicitará además, en todos los casos, la presencia inmediata de los profesionales de la salud, a fin de preservar la salud psicofísica del menor.” (art. 18)

Finalmente, el día 22 de mayo de 2012 el Director Nacional del SPF aprobó “ad referéndum” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación el “Protocolo de Procedimiento de Control de Ingreso y Egreso a Establecimientos Penitenciarios Federales” (Resolución D.N. N°817) que tiene un plazo de vigencia de ciento ochenta (180) días, luego de lo cual debe actualizarse, incluyendo “la experiencia recogida en la práctica cotidiana”. En el mismo, se fija la cantidad de exposiciones al equipo de inspección mediante rayos X en no más de cien (100) veces en un año.

Llegado a este punto, cabe hacer visibles algunas contradicciones o inconsistencias en las normas reglamentarias recién transcritas, la mayor parte de ellas, relacionadas con la obligación de todas las personas de transitar por toda la serie de dispositivos de detección instalados en los puestos de control de ingreso.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

En primer lugar, y dado que el acceso al personal del SPF o civil que desarrolla tareas al interior de la Unidad es inspeccionado con los mismos procedimientos, el hecho de negarse, por ejemplo, a la revisión mediante el escáner corporal de rayos x, conllevaría el impedimento de entrar a cumplir con su jornada laboral. En segundo lugar, aparece como irrazonable y poco eficaz el que luego de las cien (100) exposiciones de los ingresantes a las máquinas de rayos x, haya que retornar al sistema de requisa manual, cuando han sido instalados toda una batería de aparatos que podrían ser usados como medida primaria de seguridad, para luego pasar al escaneo corporal en caso de que aquéllos detectaran la tenencia de algún elemento no permitido. Incluso con el reordenamiento del uso de los aparatos se evitaría caer en soluciones como las brindadas tanto por la "Guía" aprobada por la Resolución N°829 como por el "Protocolo" para las situaciones en las que hay personas exceptuadas del control mediante escáner de rayos x, o para cuando surgiera un resultado positivo del control mediante otros aparatos, de recaer nuevamente en la inspección manual que va unida generalmente a la exposición del cuerpo semidesnudo o desnudo.

d. Derechos afectados

En la situación problemática suscitada a raíz de la puesta en funcionamiento como medida primaria de seguridad de un escáner corporal con tecnología de rayos X en el ingreso de las visitas del Complejo Penitenciario Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este Organismo entiende que podría verse vulnerado, ya sea en forma directa como indirecta, el ejercicio del derecho *al mantenimiento de los vínculos familiares y sociales* (art.168 Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N°24.660), el derecho *a la familia y a su protección* (art. 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 17 Convención Americana de Derechos Humanos y art.10 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); el derecho *a recibir información de parte de las autoridades* (arts.66 y 164 Ley 24.660 y art. 35.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas); el derecho *a la integridad moral* (art. 5.1 C.A.D.H); a la *no trascendencia de la pena de la persona del delincuente* (art. 5. 3 C.A.D.H) y el derecho *al disfrute del más alto nivel posible de salud* (art. 12 P.I.D.E.S.C.).

También pueden verse como potencialmente afectados el *derecho a la intimidad* (art. 1071 bis Código Civil de la República Argentina), dada la capacidad de la tecnología de escaneo de revelar una imagen detallada del cuerpo humano –aunque sea borrosa- y el *derecho a la*

protección de datos personales, porque la captura y almacenamiento de imágenes a los efectos de permitir una evaluación por un observador puede caer dentro del ámbito de protección para el cual la Constitución Nacional instituyó un mecanismo expedito, a fin de que toda persona pueda tomar conocimiento "...de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos." (art. 43 C.N.). La definición de datos personales, dentro de dicho marco, fue hecha por la Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales: "*Artículo 1.- (Objeto). La presente ley tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre, de conformidad a lo establecido en el artículo 43, párrafo tercero de la Constitución Nacional.*"

e. Posicionamiento de la PPN. Solución propuesta

Como primera afirmación, corresponde recalcar la postura contraria de este Organismo frente a la realización de requisas manuales por personal penitenciario a los visitantes, personal que ingrese a establecimientos penitenciarios y a las personas detenidas en los mismos. Aún cuando se efectúen sin tener contacto físico con la persona y sin obligarla a mostrar la totalidad de su cuerpo desnudo a un agente del SPF, significan una afectación relevante a derechos fundamentales. En función de ello, la Procuración Penitenciaria se postula a favor de la sustitución de cualquier medio manual y vejatorio para efectuar inspecciones al interior de las cárceles por medios no invasivos, **en la medida en que dicho reemplazo no vulnere el derecho a la salud y otros derechos fundamentales tanto de las personas que visitan a los detenidos como de los propios privados de la libertad.**

Tal como lo plantean algunas de las reglamentaciones vigentes y las voces de ciertos organismos en Europa y los Estados Unidos, con más experiencia en la implementación de este tipo de tecnología tanto como medida de seguridad como para fines médicos, deben ser contemplados algunos principios a la hora de incorporar equipos como el *Body Scanner* al uso cotidiano en una población.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

En primer término, debe ponderarse dentro de una evaluación de "razonabilidad", la *proporcionalidad* que guarda la afectación a la salud (aunque sea mínima), con la finalidad perseguida al usar un medio como el que se halla en cuestión aquí. Al abocarse a definir cuál es el fin u objetivo que se persigue, es clave tener en cuenta que los criterios existentes en torno al uso de los equipos que emiten radiación, han sido establecidos en el marco de discusiones con el eje puesto en la prevención de *atentados terroristas* o en el *uso médico* para la prevención de enfermedades.

Aquellos estados de los Estados Unidos que han optado por colocar equipos de escaneo corporal con rayos x en sus aeropuertos para evitar la comisión de atentados en los vuelos, tienen en miras el objetivo de seguridad pública, y aún así han tenido que ofrecerles a los pasajeros la posibilidad de no pasar por los escáners corporales si no lo desean, debiendo someterse en tal caso a un "método alternativo de chequeo".

En Europa, además del derecho de los pasajeros de rechazar el paso por un escáner corporal, sólo se autoriza el uso de escáners que no utilicen rayos x y que cumplan con los estándares de seguridad en la aviación de la Unión Europea, que prevén restricciones para proteger la salud y la intimidad de los pasajeros. Entre esos estándares, pueden enumerarse: a) la prohibición de almacenar, retener, copiar o imprimir las imágenes, permitiendo su conservación exclusivamente por el tiempo necesario para que el examinador humano la analice, y se borrará en cuanto se autorice el paso al pasajero; b) el examinador humano que analice la imagen se encontrará en un espacio separado, de modo que no pueda ver al pasajero controlado; c) el pasajero podrá solicitar que la imagen de su cuerpo sea analizada por un examinador humano de sexo masculino o femenino, según su elección; d) los pasajeros podrán oponerse a ser controlador por un escáner de seguridad. En ese caso, el pasajero será controlado por un método de control alternativo que incluirá, como mínimo, un registro manual conforme el apéndice 4-A de la Decisión 2010/774/UE; e) deben ser informados de las condiciones en las que se lleva a cabo el control con escáners corporales y tendrán la posibilidad de solicitar un método de control alternativo; d) para no poner en riesgo la salud de los pasajeros, sólo se autorizarán los escáners que no usen tecnología de rayos x (Reglamento de Ejecución UE N°1147/2011 de la Comisión, 11 de noviembre de 2011, arts. 4.1.1.2 y 4.1.1.10).

Aún pese a que en dichos casos se trata del valor "seguridad pública" el que podría llegar a verse puesto en riesgo por un atentado que terminara con la vida de un importante

número de personas, las organizaciones de la sociedad civil observan con detenimiento si ese balance de riesgos entre la dosis de radiación que emiten los equipos y el de un atentado terrorista se encuentra realmente justificado.

En cuanto a los estándares para el uso médico, éstos son –por obvias razones- más laxos en relación al nivel de radiación al que puede ser expuesto un paciente. La ecuación de riesgo está conformada en sus dos extremos por el valor “salud”, en tanto que una afectación menor a la salud para llevar a cabo un diagnóstico tiene el fin de evitar un posible perjuicio mayor para ese mismo bien. Aún así, se evalúa cada radiografía, la cual –según la declaración del presidente de la Sociedad Argentina de Radiología- “... debe estar justificada, en el sentido de que su resultado, sea cual fuere, debe cambiar la conducta del médico tratante. Por ejemplo, si un paciente sufrió un traumatismo de cráneo y hay que decidir si tiene un hematoma cerebral, el riesgo de muerte que puede reducir el diagnóstico por tomografía computada es muy superior a la probabilidad de que las radiaciones produzcan un cáncer.” (Buzzi, Alfredo, presidente de la Sociedad Argentina de Radiología, *Página/12*, lunes 16 de julio de 2012).

En suma, es menester efectuar una ponderación seria y realista previa a la implementación cotidiana de los escáners corporales de rayos x en cualquier ámbito, del riesgo – aunque éste sea mínimo- que implica necesariamente una inspección del cuerpo humano mediante tecnología radiactiva y el propósito securitario para la prevención de tenencia de elementos prohibidos dentro de una cárcel, cuyo ingreso por parte de los visitantes no ha sido acreditado hasta ahora por las autoridades del SPF.

Dentro de la misma evaluación de razonabilidad debe sopesarse la posible afectación a la *intimidad*, como bien consagrado en numerosas cartas internacionales de derechos humanos, que involucra la inspección mediante un sistema que capta imágenes detalladas del cuerpo de la persona escaneada. El hecho de que esta medida de control se justifique en la eficacia para la detección de elementos escondidos entre las ropas o dentro del cuerpo de las personas, no necesariamente debería conllevar una vulneración del derecho de las personas a preservar su pudor y evitar exponerse a la vista de un desconocido, que en el caso de los puestos de inspección del ingreso en las cárceles, son agentes del SPF.

La posición de esta Procuración Penitenciaria es que el *Body Scanner*, en razón de los peligros que podría conllevar para la salud de las personas y la afectación al derecho a la intimidad, sólo debería ser utilizado como método secundario de inspección.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

El procedimiento regular debería limitarse a la utilización del arco detector de metales *HI-Pe Multi-Zone* y del portal de detección de trazas de estupefacientes y explosivos *Ionscan Sentinel II*, artefactos que no han sido objetados como potencialmente perjudiciales para la salud.

La utilización del *Body Scanner* entonces, en tanto dispositivo supletorio, debería ser relegada únicamente a los casos en los que se detecten lecturas positivas -que podrían significar la tenencia de algún elemento no permitido para su ingreso al establecimiento carcelario- luego de haber atravesado el resto de los aparatos de detección. De considerarse necesario, también podría preverse la diagramación de un procedimiento aleatorio de utilización del *Body Scanner* en algunos días y sobre un porcentaje de los ingresantes, a modo de refuerzo del control de ingreso a los establecimientos penitenciarios.

Para sostener definitivamente la postura aquí expresada, sería preciso contar con una evaluación técnica que afirme la eficacia del arco detector de metales *HI-Pe Multi-Zone* en conjunto con el portal de detección de trazas de estupefacientes y explosivos *Ionscan Sentinel II* para la detección de elementos y sustancias cuyo ingreso se halla prohibido, y así utilizar éstos aparatos en lugar del *Body Scanner*, que debería limitarse a lecturas positivas previas o meras utilidades aleatorias pero nunca como práctica regular.

Este proceso, tal como se propone, logra consensuar las prerrogativas de seguridad con el respeto al derecho a la salud y la dignidad de las personas. Mientras se mantiene un control sobre las personas que ingresan a los establecimientos carcelario federales, la frecuencia de utilización del *Body Scanner* no alcanzaría la cantidad señalada como perjudicial para la salud, ni sería necesario habilitar mecanismos secundarios manuales que afectaran la dignidad y el derecho a la intimidad.

Esta solución ha sido la brindada por el Poder Ejecutivo Nacional representado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación al momento de poner coto a la manifestación pacífica mediante una batucada de los detenidos alojados en el CPF de la CABA. En aquel momento, la administración ordenó a las autoridades de ese establecimiento penitenciario la desactivación del *Body Scanner* y su colocación en último lugar del recorrido de inspección luego del arco detector de metales y del portal de detección de trazas. Hasta el día de la suscripción de la presente, sin embargo, ese cambio no había sido efectuado.

Asimismo, reconocemos la relevancia tanto práctica como simbólica de que el nuevo sistema de inspección mediante máquinas sea aplicado a todos aquellos que ingresan a las cárceles dependientes del SPF, ya se trate de personal de esa fuerza como de magistrados, funcionarios de cualquier organismo estatal como organizaciones de la sociedad civil, a los efectos de descartar el ingreso de elementos no autorizados por éstos, y de garantizar un trato igualitario –como lo obliga la Constitución Nacional (art. 16)- a todos los que ingresan a una cárcel.

A la hora de los señalamientos, tampoco puede ignorarse la parcialidad que supone que el control al personal del SPF mediante el sistema electrónico, lo hagan los propios agentes de esa fuerza, lo que puede teñir de sospechas los resultados arrojados.

Como otra falencia detectada en el actual procedimiento plasmado tanto en la *Guía de procedimiento para el uso del sistema de detección de trazas en establecimientos penitenciarios federales* como en el *Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a establecimientos federales*, se puede señalar la falta de especificación del método a emplear para la inspección de aquellas personas que por determinadas condiciones se encuentran exceptuadas de la revisión mediante el escáner corporal, como son las mujeres embarazadas, los niños y las personas con marcapasos o alguna prescripción médica que los exime de pasar por la máquina de rayos x. La propuesta aquí formulada por la PPN, limitaría la cuestión a los casos que arrojen un resultado positivo los dispositivos electrónicos dispuestos como método de control primario (aparatos *HI-Pe Multi-Zone* y portal de detección de trazas de estupefacientes y explosivos *Ionscan Sentinel II*). Para tales casos, se podría llegar a habilitar una instancia de revisión corporal a cargo del personal médico del establecimiento penitenciario.

Por último, debemos señalar que el *Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a establecimientos federales* no incluye un capítulo destinado a regular el registro de los paquetes y mercaderías que ingresan o depositan los visitantes. En los relevamientos efectuados por esta Procuración Penitenciaria luego de la instalación de dispositivos electrónicos, se ha constatado que el SPF aplica un doble sistema de control: primeramente hace pasar los artículos a través del dispositivo electrónico *-Hi-Scan 6046si* (escáner de bolsos)- para seguidamente efectuar un registro manual de las mercaderías, obligando a los visitantes a llevar bolsas de nylon transparentes para trasvasar los productos. Debemos señalar que la apertura de los paquetes y el trasvase de los productos alimenticios en muchas ocasiones implica que los mismos deban



Procuración Penitenciaria
de la Nación

consumirse en el marco de pocas horas, no siendo posible su conservación (es el caso de la leche y otros productos envasados). Esta forma de registro, así como la lista de productos cuyo ingreso en la actualidad se encuentra prohibido, ya no encuentran justificación de ser luego de la puesta en funcionamiento del aparato *Hi-Scan 6046si* (escáner de bolsos), por lo que debería ser objeto de revisión y nueva regulación en el *Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a establecimientos federales*.

Entendemos que estas propuestas pueden ser tomadas a los fines de actualizar el *Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a establecimientos penitenciarios federales* una vez cumplido el plazo de 180 (ciento ochenta) días que le fueron otorgados para su vigencia, dada su condición provisional, sujeta ad referéndum del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, como lo estipula entre los considerandos que dan fundamento a la Resolución D.N. N°817 del 22 de mayo de 2012 que lo aprueba.

Por ello, en uso de las facultades conferidas por los arts. 17 y 23 de la ley 25.875,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

- I.- Recomendar al Sr. Director Nacional del SPF que contemple la posibilidad de requerir el asesoramiento técnico profesional de especialistas que puedan dar cuenta de la eficacia operativa y la efectividad de control de los aparatos *HI-Pe Multi-Zone* en conjunto con el portal de detección de trazas de estupefacientes y explosivos *Ionscan Sentinel II* para la detección de elementos y sustancias prohibidas;
- II.- Una vez recabado ese asesoramiento, se actualice el *Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a establecimientos penitenciarios federales*, adoptando un procedimiento de registro a ingresantes a establecimientos penitenciarios que resulte respetuoso del derecho a la salud, la privacidad y la dignidad de las personas. Para ello, la Procuración Penitenciaria ha realizado una serie de propuestas sobre la utilización de esta tecnología, desarrolladas en el cuerpo de esta Recomendación, que podrían ser tenidas en cuenta.
- III. Recomendar al Sr. Director Nacional del SPF que al momento de actualizar el *Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a establecimientos federales* incluya un capítulo

destinado a regular el registro de la mercadería y paquetes que ingresan o depositan los familiares u otros visitantes de las personas detenidas.

III.- Poner en conocimiento de la presente al Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

IV.- Poner en conocimiento de la presente Recomendación a los Jueces de Ejecución y a las Defensorías del fuero.

V.- Regístrese y archívese.

RECOMENDACIÓN Nº 776 / PPN / 12

Dr. FRANCISCO M. MUGNO
PROCURADOR PENITENCIARIO
DE LA NACION