

Buenos Aires, 24 de marzo de 2009

Al Sr. Secretario Ejecutivo
de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
Sr. Santiago CANTON
1889 F. Street N.W.
Washington, DC 20006

Ref.: Audiencia 134º período ordinario de sesiones sobre Situación de las Personas Privadas de Libertad en la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Estimado Sr. CANTON,

Tenemos el agrado de dirigirnos a esta ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante Comisión Interamericana, Comisión o CIDH— en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), a fin de acercarle información actualizada sobre la situación de la provincia de Buenos Aires, tras las políticas regresivas implementadas por el gobierno provincial durante el año 2008, así como su impacto para los derechos humanos de las personas privadas de libertad en la provincia.

I. EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE LA CIDH

Queremos iniciar esta presentación expresando nuestra satisfacción por la decisión de esta ilustre Comisión Interamericana de concedernos una audiencia pública sobre *La situación de las personas privadas de libertad en la Provincia de Buenos Aires, Argentina*.

Esta audiencia general se inscribe en el marco del procedimiento de supervisión que ha venido auspiciando la Comisión Interamericana con respecto a la práctica de tortura y las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en Argentina, y esencialmente en la provincia de Buenos Aires. Esta nueva oportunidad de audiencia resulta fundamental para que la Comisión realice un seguimiento de la información suministrada por el CELS y el Estado argentino en otras dos audiencias anteriores. La primera, en marzo de 2003, en la que expusimos sobre el agravamiento de las situaciones de tortura y mal trato carcelario en la Argentina, en especial en la provincia de Buenos Aires¹.

La segunda, del 7 de marzo de 2006, a solicitud del Estado argentino, con el objetivo de evaluar la situación en la que se encontraban las personas privadas de libertad en la provincia². Allí, entre otras cuestiones, se expuso sobre el proceso en marcha para dar seguimiento al fallo “Verbitsky”, emitido en mayo de 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Corte Suprema), en virtud del cual ordenó medidas destinadas a remediar el

¹ Audiencia solicitada por el CELS, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

² Audiencia llevada a cabo el 7 marzo de 2006 a solicitud del Estado argentino, de la que participaron representantes del CELS y de la Comisión Provincial por la Memoria.

tratamiento inhumano, cruel y degradante al que estaban sometidos las personas privadas de libertad en la provincia.³

La Comisión Interamericana tuvo oportunidad de expedirse respecto de la trascendencia de este precedente y valoró la decisión del tribunal argentino por establecer “un marco jurisdiccional para asegurar que el Estado implemente las reformas requeridas bajo la Constitución y la Convención Americana”. Al mismo tiempo, remarcó la importancia de “los procesos de informes periódicos y de seguimiento, que incorporan la participación de representantes de la sociedad civil, [ya que] proporciona[n] una herramienta importante en la búsqueda de soluciones”⁴.

Sin embargo, como desarrollaremos a continuación, a casi 4 años de aquella sentencia del máximo tribunal argentino, persiste la situación de violación de derechos de las personas privadas de libertad y, en el último año, se han producido importantes **regresiones**. Ésta es la razón por la que solicitamos, nuevamente, el **involucramiento activo de la Comisión**, con el fin de que se garantice la implementación de políticas eficaces en materia de protección de los derechos.

La solicitud de esta audiencia responde también al interés demostrado por la Ilustre Comisión al pedirle al Estado argentino, en fecha 25 de noviembre de 2008, información con motivo de la reforma procesal penal dirigida a restringir la regla de la libertad durante el proceso⁵. En este sentido, consideramos propicia la ocasión para que esta Comisión reciba una respuesta a esa solicitud.

Finalmente, esta audiencia se inscribe en la preocupación que existe en la región sobre la grave situación de violación de derechos en la que se encuentran las personas privadas de libertad. Ello, ha motivado, entre otras cosas, que admitiera y emitiera numerosas recomendaciones, privilegiara reuniones de trabajo y audiencias en el marco de su período de sesiones, encomendara la labor de un estudio hemisférico sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, y además, elaborara un documento regional para reunir los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”⁶.

II. LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Uno de los temas de derechos humanos más acuciantes del país son las graves violaciones a los derechos humanos que sufren las personas privadas de libertad en Argentina. Esta situación no tiene una explicación casual sino que responde a **políticas estatales específicas**. Como veremos, durante los últimos años se han profundizado en Argentina los discursos que restringen derechos y garantías de los detenidos para ocultar la ineficiencia administrativa y judicial y ha persistido el recurso a medidas como la prisión preventiva de manera abusiva y arbitraria. **Como huella profunda del terrorismo de Estado, continúan arraigadas en el país las prácticas de trato inhumano a los detenidos**, ya sea por las pésimas condiciones materiales en las que se encuentran alojados, como por la violencia psíquica y física a la que son sometidos. Desde la recuperación de la democracia, está pendiente en el país una reforma profunda de las estructuras judiciales, penitenciarias y policiales que permita garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos más básicos.

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa V856/02, “Verbitsky, Horacio (representante del Centro de Estudios Legales y Sociales) s/Hábeas Corpus”, sentencia del 3 de mayo de 2005 [en adelante, fallo Verbitsky].

⁴ CIDH, Comunicado de Prensa 07/06, Evaluación de los derechos humanos en las Américas durante el 124º período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁵ CIDH, nota remitida al Estado argentino —Ref. Solicitud de Información sobre el Proyecto de Ley de Reforma al código de Procedimiento Penal de la Provincia de Buenos Aires, Argentina— de fecha 25 de noviembre de 2008.

⁶ CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, aprobado por unanimidad en fecha 31 de marzo de 2008, Resolución 01/08.

En este contexto, **la provincia de Buenos Aires constituye un caso paradigmático ya que aloja a casi el 50% de las personas privadas de libertad del país y es escenario de una de las crisis judiciales y penitenciarias más agudas.** Esta situación, por su magnitud, motivó la intervención del máximo tribunal argentino⁷. En aquel fallo judicial, la Corte Suprema sostuvo que las condiciones de detención en la provincia constituían tratos inhumanos, crueles y degradantes y exhortó a los tres poderes provinciales a implementar medidas para paliar la situación. Entre esas acciones ordenó a la provincia adecuar la legislación provincial en materia de prisión preventiva a los estándares internacionales de derechos humanos, ya que consideró que el uso abusivo de esa medida cautelar era una de las causas principales del estado de hacinamiento y de las condiciones inhumanas de detención que se comprobaron⁸.

En 2006, merced a la intervención de la Corte Suprema Argentina y de la CIDH, se implementaron acciones que redundaron, por ejemplo, en la importantísima reforma del régimen de prisión preventiva (ley 13.449). Como consecuencia de ello, a partir de 2007 **se modificó la tendencia ascendente de prisonización**, uno de los indicadores clave para trabajar sobre el hacinamiento y la sobrepoblación de los lugares de detención.

Sin embargo, durante el 2008 y los primeros meses del corriente, las políticas regresivas que enumeramos a continuación impactaron en un nuevo aumento de la cantidad de personas detenidas y en un incremento sustantivo de la cantidad de personas alojadas en dependencias policiales. Como desarrollaremos en el punto III.1, este **cambio de tendencia** puede explicarse por un posicionamiento muy claro de la actual gestión de gobierno de ubicar al encarcelamiento como respuesta inmediata a los problemas de seguridad y con el impulso de reformas procesales dirigidas a restringir las garantías judiciales para impedir que los jueces concedan libertades durante el proceso penal.

Estas medidas se tomaron en un contexto concreto de violación de derechos, que aleja cada vez más al Estado argentino de su deber de *garante absoluto* de los derechos de los detenidos.⁹ Como veremos a continuación, nos encontramos ante una situación demasiado terrible y vergonzosa para estos años de recuperación de la democracia.

II.1. Sobrepoblación y hacinamiento carcelario. Sometimiento a un trato cruel, inhumano y degradante.

⁷ Fallo Verbitsky.

⁸ Así, por un lado, dispuso el cese de la detención de menores de edad y enfermos, y de toda situación que agravara de modo cruel o inhumano o degradante la situación de alguna persona; o la adecuación de la legislación provincial en materia de prisión preventiva y de ejecución a los estándares constitucionales. Por otro, estableció un sistema de informes periódicos y una mesa de diálogo, con actores estatales y no gubernamentales.

⁹ El SIDH tiene dicho que los Estados, como responsables de los establecimientos de detención, deben garantizar a los reclusos la existencia de condiciones que dejen a salvo sus derechos, y tiene una responsabilidad especial de asegurar a aquellas personas bajo su control las condiciones que les permitan retener un grado de dignidad consistente con sus derechos humanos inherentes e inderogables. Tanto la Corte como la Comisión Interamericana han subrayado la condición de garante absoluto del Estado frente a los derechos de los detenidos. Cfr. Corte IDH, Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126; Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 124; Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 150; Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 152. Corte IDH, Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C No. 123, Párr. 97; Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 102; Caso Tibi, párr 150; y Caso "Instituto de Reeducción del Menor", ut supra, párr. 153.

El sistema penitenciario provincial continúa en un estado de “**sobrepoblación crítica**”¹⁰. Según información oficial, a marzo de 2008 en el SPB existía una sobrepoblación del 25%. Mientras la población era de 21.104 personas, el total de plazas penitenciarias declaradas era de 16.874.¹¹

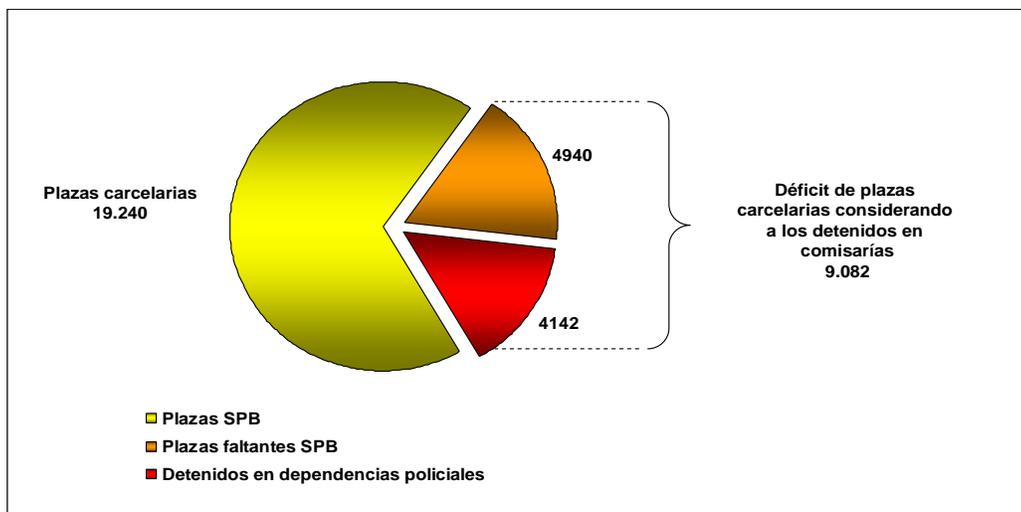
Existen buenas razones para sostener que la situación es más grave de lo que se reconoció oficialmente en aquella oportunidad y que ha empeorado en el curso del año 2008, más allá del incremento de plazas que el gobierno alega haber efectuado. En primer lugar, **el cálculo oficial no incorpora a las personas detenidas en dependencias policiales. En la actualidad, más del 15% de las personas encarceladas en la provincia se encuentran en esa situación.** En segundo lugar, **resulta notable la falta de criterios claros para determinar el cupo carcelario.** Esta circunstancia pone en evidencia la discrecionalidad de las autoridades encargadas de fijar la capacidad de los distintos lugares de encierro y resta verosimilitud a los diagnósticos oficiales que pretenden desestimar la existencia de sobrepoblación. Además, existe el problema de que a la sobrepoblación que el sistema tiene se le suma una “**sobrepoblación de sobrepoblación**” producto de los pabellones que hoy están clausurados. Esta situación no es en modo alguno excepcional sino que las deficiencias estructurales de las construcciones hacen que constantemente se encuentre inhabilitada una proporción considerable de las plazas (casi el 8% en el momento del relevamiento estatal).¹² Así se genera una doble sobrepoblación “permanente” que es indispensable considerar.

El siguiente gráfico muestra el estado de situación actual (16 Marzo de 2009), de acuerdo con la información oficial disponible y con el modo oficial de determinar los cupos penitenciarios. A esta fecha, existen un total de 19.240 plazas (aquellas informadas por el gobierno provincial en mayo de 2008, más las que surgen de la inauguración de nuevas Unidades), para un número total de detenidos de 28.322 (16 de marzo de 2009). Es decir, **una sobrepoblación del 26% en el sistema penitenciario bonaerense, y del 47% si se toman en cuenta los detenidos en comisarías.**

¹⁰ Según el Informe elaborado por el Consejo de Europa en 1999, los sistemas penitenciarios con una densidad igual o mayor al 120% se encuentran en estado de “sobrepoblación crítica” (Citado en Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles, Elías Carranza (Coordinador). Siglo XXI, México 2001. Pág. 20).

¹¹ Cfr. Presentación del Gobierno Provincial ante la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires con fecha 5 de mayo de 2008; caso “Verbitsky, Horacio, Representante del Centro de Estudios Legales y Sociales- Habeas corpus. Rec. de casación. Rec. extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley”, Expte. 83.909, Fs. 2618 a 2648 vta.

¹² Al momento del relevamiento de datos por parte del gobierno provincial (marzo 2008) se encontraron alrededor de 24 pabellones clausurados por no satisfacer condiciones mínimas de habitabilidad. Esto equivale a unas 1.364 plazas que no estaban en condiciones de ser usadas, sin perjuicio de que algunas inconsistencias o imprecisiones de la presentación (no se especifica muchas veces el sector de los pabellones clausurados, o no coincide la información de la planilla general con el detalle del informe de la unidad) hacen difícil un cálculo exacto de esta cantidad.



Fuente: CELS, en base a datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Más allá de este número técnico, las visitas a los lugares de detención (y las imágenes que se adjuntan a la presentación) permiten determinar que lo que se considera oficialmente una plaza carcelaria no cumple con los requisitos mínimos que imponen la normativa constitucional e internacional para ser considerada una detención digna. La determinación del cupo de los centros de detención es subsidiaria de la definición de cuáles son las características que, concretamente, debe reunir un lugar de alojamiento para que pueda ser considerado “digno” en los términos que la normativa internacional, constitucional y legal reclama. Por ello, no basta con la sola indicación —sin ningún fundamento adicional— de la cantidad de personas que pueden ser alojadas en un establecimiento carcelario para poder establecer si ese lugar está sobrepoblado o no. Una correcta evaluación de la capacidad real del sistema carcelario requiere hacer explícitos los criterios utilizados para establecer la cantidad de plazas y verificar la correspondencia de esas pautas con los estándares legales (cfr. Principio XVII Medidas contra el hacinamiento, de los “Principios y Buenas Prácticas para las personas privadas de libertad en Américas”).

Los problemas en materia de convivencia, salud, educación y violencia (entre muchas otras cuestiones), que generan el hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria han sido largamente desarrollados por activistas y expertos. El riesgo que implica para la vida y la salud de los detenidos constituye, sin lugar a dudas, el sometimiento a un trato cruel, inhumano y degradante¹³. La Comisión entendió que este es uno de los problemas centrales de los sistemas penitenciarios de la región y fijó pautas claras para los Estados en los “Principios y Buenas Prácticas” mencionados (principio 10, 11, 12, 13 y 17, entre otros). La provincia de Buenos Aires hoy incumple claramente la mayor parte de estas recomendaciones.

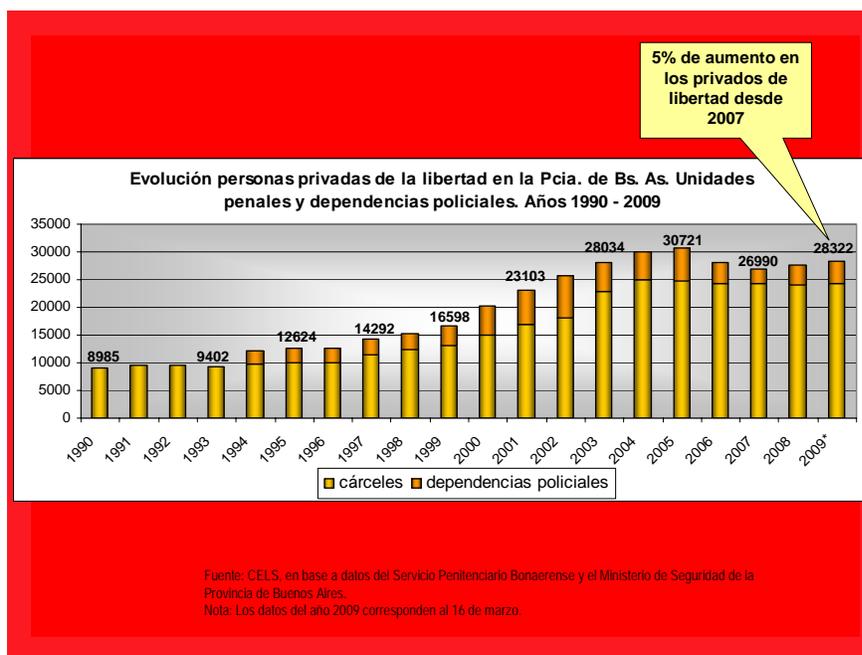
II.2. Las consecuencias de optar por políticas de encarcelamiento

En los últimos años, el Servicio Penitenciario Bonaerense ha sido declarado sucesivamente en “emergencia”¹⁴. Entre otras cuestiones esto ha sido debido al crecimiento sin precedentes de la tasa de encarcelamiento, a un

¹³ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Antonaccio c. Uruguay, ONU Doc. A/37/40. Ver también Comité de Derechos Humanos de la ONU, De Voituret c. Uruguay, ONU Doc. A/39/40.

¹⁴ Véase Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, “Estado, Justicia y Ciudadanía. Las claves del proceso de reforma de la Política Criminal en la Provincia de Buenos Aires. Integración Social para la seguridad pública”, Buenos Aires, 2007, p. 35.

ritmo muy acelerado para los estándares de la región¹⁵. Como puede observarse en el cuadro siguiente, entre 1994 y 2005 la cantidad de personas detenidas en la provincia de Buenos Aires llegó casi a triplicarse. Ante este colapso del sistema, merced a la intervención de la Corte Suprema en el caso "Verbitsky", durante 2006 y 2007 se registró un cambio de tendencia. Sin embargo durante 2008 y los primeros meses de 2009, se vuelve a observar un nuevo incremento de la población carcelaria.



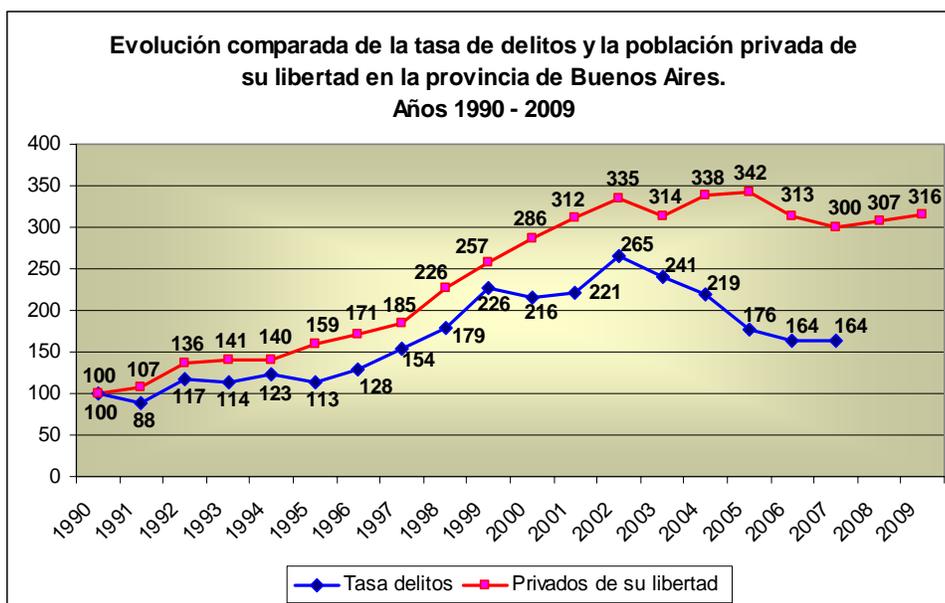
Como dijimos, el vertiginoso aumento de la población carcelaria no fue un fenómeno espontáneo, ya que no puede relacionarse con un aumento demográfico ni con un incremento de la criminalidad. En el período 1990-2007 la tasa de hechos delictuosos cada 100.000 habitantes, en la provincia de Buenos Aires, aumentó un 64%.¹⁶ Si bien estos últimos datos mostrarían, en el período referenciado, un crecimiento considerable de la criminalidad, como se ve a continuación, esta evolución no guarda proporción con el incremento exponencial de la población carcelaria.¹⁷ El ritmo de aumento de la tasa de encarcelamiento en la provincia fue mucho más acelerado: entre los años 1994 y 2009, se triplicó.¹⁸

¹⁵ Entre los años 1995 y 2003 la tasa de encarcelamiento de Estados Unidos creció un 18% (pasando de 601 a 714 personas cada 100 mil hab.), la de Chile se incrementó un 73% (de 146 a 252) y la de la provincia de Buenos Aires aumentó un 109%, pasando de 97 a 203 personas privadas de la libertad cada 100 mil habitantes.

¹⁶ En 1990 era de 983 y en 2007 era de 1.614. en los últimos años se registró una disminución de la tasa: en 2002 de 2.522, en 2003 de 2.276, en 2004 de 2.044, en 2005 de 1.633 y en 2006 de 1.612. Fuente: Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Política Criminal, Sistema Nacional de Información criminal (SINC) "Informe Anual de Estadísticas policiales 2006". Disponible en <http://www.polcrim.jus.gov.ar>.

¹⁷ Con respecto a la falta de relación directa entre el número de detenidos y la cantidad de delitos cometidos, focalizando el análisis en algunos países de Europa, véase Nils Christie, "La industria del control del delito. ¿la nueva forma de holocausto?", Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, pp. 41 y ss. Sobre el mismo tema pero focalizando el análisis en la región véase, Elías Carranza, "Sobrepoblación carcelaria en América Latina y el Caribe: Situación y respuestas posibles", en Elías Carranza (coord.), Justicia penal y sobrepoblación carcelaria, México, ILANUD, Naciones Unidas y Siglo XXI, 2001, pp. 32 y ss.

¹⁸ La población privada de su libertad en 1990 era de 8.985 personas. Y en 2009 es de 28.322 personas. La tasa de encarcelamiento en 1994 era de 95 personas cada 100.000 habitantes. En el año 2000 era de 149, en 2001 de 163, en 2002 de 180, en 2003 de 195, en 2004 de 209, en 2005 de 210 y en 2006 de 190. La tasa en el año 2007 registró nuevamente un descenso, 181 personas cada 100.000 habitantes. CELS, en base a datos del Servicio Penitenciario Bonaerense, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, y



Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires

El colapso del sistema penitenciario bonaerense fue fruto de decisiones políticas. Las distintas variaciones muestran una relación directa con las modificaciones realizadas a la legislación procesal y de ejecución penal. Cuando en el año 2000 la provincia optó por el camino de endurecer en forma irracional y desmedida el régimen de excarcelaciones y de ejecución de la pena, se produjo el aumento exponencial de la tasa de encarcelamiento descrito. Esto derivó en la intervención de la Corte Suprema y de la CIDH, que se tradujo en 2006, en la adecuación de la legislación procesal penal a los estándares internacionales. A partir de ese año, la evolución muestra que la curva de tasa de encarcelamiento cambia de tendencia. El efecto concreto y simbólico de los mensajes de esta nueva gestión de gobierno por lograr operatividad policial a partir del encarcelamiento de personas y de reformar el Código Procesal Penal para limitar las salidas alternativas a la prisión preventiva (explicado en el punto III.1) permiten explicar que para el 2008 esa tendencia vuelva a modificarse y se esté notando un nuevo aumento de la tasa de encarcelamiento.

II.3. La utilización ilegal de dependencias policiales para alojar personas

En todos estos años, la presión sobre las cárceles bonaerenses derivó en una situación aún más preocupante: el alojamiento de personas en condiciones infrahumanas en comisarías, cuyas instalaciones han sido, en la práctica, asimiladas a plazas de alojamiento. La presencia de personas detenidas en tal carácter es ilegal. Ni las comisarías se encuentran en condiciones edilicias de mantener por un tiempo prolongado a personas detenidas, ni el personal policial está capacitado para hacer frente a esta situación.

En el año 2001, 1 de cada 4 detenidos se encontraba alojado en una dependencia policial. Como se ve en el cuadro siguiente, luego del fallo "Verbitsky" (2005), el número de personas detenidas en comisarías descendió en forma importante. Sin embargo, desde diciembre de 2007, se puede observar un incremento alarmante del 49% del número

el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. El cálculo de la tasa de encarcelamiento en la provincia se realizó considerando a las personas privadas de libertad en cárceles y comisarías, usando las proyecciones de población de la provincia de Buenos Aires realizadas por el INDEC, disponibles en <http://www.indec.mecon.ar>.

de detenidos en esas dependencias.¹⁹ Este fenómeno representa el termómetro de la situación carcelaria bonaerense y responde directamente al aumento de la cantidad de personas privadas de libertad en la provincia y a la incapacidad del servicio penitenciario para absorber esta nueva tendencia al alza.



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

II.4. Las inhumanas condiciones materiales de detención

La decisión de presionar por más encarcelamiento, de enfocar la respuesta institucional en la construcción de nuevas unidades penitenciarias y de negar la existencia de hacinamiento y sobrepoblación crítica en las cárceles y dependencias policiales bonaerenses, no puede escindirse de la situación material real en la que se encuentran los detenidos. Una política de construcción de cárceles y de ampliación del cupo carcelario, no es contradictoria con la tolerancia de niveles terribles de deficiencia material de las instalaciones y de los servicios existentes. La descripción cruda de los lugares de detención son otra pauta del trato inhumano, cruel y degradante al que siguen sometidas las personas privadas de libertad en la provincia, inclusive en aquellos lugares que el Estado muestra como nuevas plazas construidas para descomprimir la situación de sobrepoblación. Nuevamente, la situación es más grave que la aceptada por el gobierno provincial en su plan de servicios presentado en mayo de 2008.

Los relatos que siguen dan cuenta de algunas de las serias falencias edilicias; la ausencia de garantías mínimas de seguridad; la inexistencia de adecuada ventilación, luz natural, agua corriente, higiene; así como de la falta de adecuada atención y tratamiento de la salud.

Un informe²⁰ del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria destaca:

“...29 de mayo de 2008 (...) Unidad 29 de Melchor Romero (...) el estado general de la unidad era deplorable. Había celdas con letrinas tapadas, olor nauseabundo, detenidos muertos de frío, sin mantas, sin agua fría ni

¹⁹ Este aumento de personas albergadas en comisarias ha sido contradictorio con las declaraciones públicas del gobernador Scioli, quien en repetidas circunstancias al comienzo de su mandato expresó que era inminente la desocupación de las dependencias policiales. Cfr. Clarín, “Prometen trasladar a detenidos en comisarias”, 29 de abril de 2008, en <www.clarin.com/diario/2008/04/29/policiales/g-04002.htm>.

²⁰ Cfr. Comité contra la Tortura, Comisión Provincial por la Memoria, “Análisis sobre el plan presentado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en el marco de la causa P.83.909 en trámite ante la SCBA, denominado, “Plan Edificio y de servicios” de unidades penitenciarias”, presentado con fecha 20 de febrero de 2009 en la Mesa de Diálogo convocada por el Ministerio de Justicia provincial en cumplimiento del fallo de la CSJN en el caso “Verbitsky”.

caliente, calefones ni termotanques fuera de funcionamiento, falta de vidrios en las celdas, de colchones y frazadas, falta de higiene, alimentación deficiente, encierro las 24 hs, riesgos ciertos de contagio de enfermedades, falta de teléfonos, extremo peligro, que corren los detenidos en las "leoneras", falta de móviles²¹ (...)

Unidad de Olmos. Visitas judiciales (...) 29 de mayo de 2008 (...) Hay mucha humedad en las celdas, debido a esto los internos ponen sus frazadas tapando el único lugar donde podría entrar aire. Los espacios de los antiguos ascensores están llenos de agua y olor a podrido. Es considerable el frío dentro del pabellón y con humedad (...) la cantidad de comida resulta totalmente insuficiente para la totalidad de la población (...) Sanidad: carencia total de plan mínimo de tratamiento y prevención profiláctica (...) Inspección del Comité contra la Tortura 6,7,8,9,22 de octubre de 2008 (...) **La Unidad está en muy malas condiciones edilicias**²² (...)

Unidad 10 de Melchor Romero (...) Septiembre de 2008 (...) **Todos los sectores padecen serias deficiencias estructurales** con filtraciones y pérdidas de agua, además de caída de cielorraso y precariedad de la red eléctrica. Hay sectores como el lavadero industrial donde la instalación de electricidad presenta un serio riesgo de electrocución atento la cantidad de agua existente en el piso y la existencia de cables colgando y sin protección alguna (...) No existe red contra incendios que funcione en ningún sector de la unidad (...) existe un serio riesgo de muerte en caso de incendio (...) No tienen agua dentro de las celdas, ni duchas, solo una letrina. No tienen vidrios en las ventanas y algunas celdas no tienen la ventana, solo el marco. Tampoco cuentan con colchones y los existentes están rotos. No tienen luz artificial en el interior de las celdas, ni calefacción²³ ..."

La información producida por el propio gobierno provincial da cuenta de la existencia de estas graves deficiencias. Según el propio relevamiento del gobierno, gran cantidad de unidades penitenciarias no cuentan con sistemas anti-incendio y varias de las que cuentan con uno, dan cuenta de un funcionamiento defectuoso o de un estado deplorable. En la gran mayoría de las unidades la instalación de la red eléctrica es muy precaria y carece de elementos de protección esenciales. Si se toma la cantidad de personas detenidas en aquellas unidades en donde su instalación eléctrica no reúne las condiciones mínimas de seguridad, es posible concluir que existen alrededor de 17.587 internos que se encuentran ante un serio y concreto riesgo de vida.

Otro de los servicios básicos e indispensables en los cuales se detectan falencias persistentes es en el sistema de calefacción. Esta situación impacta directamente en el aumento de las problemáticas de salud y muertes en los meses de frío. También se verifican graves deficiencias en la distribución de agua potable. Un total de 9.755 personas detenidas en la provincia, carecen de un adecuado acceso a tan elemental servicio.

Otro aspecto que suscita gran preocupación es la falta de adecuada atención y garantía de la salud en los centros de detención provinciales. De acuerdo con información oficial, desde enero a octubre de 2008 tuvieron lugar en las unidades penitenciarias 56 muertes por enfermedades, de las cuales 18 se produjeron por la

²¹ Es importante mencionar que el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires había realizado una visita a esta unidad un mes antes de la visita del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial. Si bien el Ministerio reconoció algunas de las falencias destacadas por el Comité (no funcionamiento del sistema de calefacción; estado regular de la red de gas; mal servicio de la red hidrante; fallas en la red cloacal, etc.), concluyó que el estado general de la Unidad era "bueno" y que en consecuencia podía seguir alojando detenidos. Cfr. Anexos a la presentación del Gobierno Provincial ante la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, citado.

²² Según el Plan citado, el Ministerio de Justicia provincial había relevado la situación de esta unidad ocho meses antes de la visita efectuada por la Comisión Provincial por la Memoria. En ese entonces, si bien reconoció que la unidad presentaba inconvenientes para garantizar servicios básicos esenciales, así como problemas de diseño que generan problemas de seguridad, entendió que con la recuperación y clasificación de los internos, podría reunir las condiciones básicas para su funcionamiento. Las posteriores visitas de la Comisión y de algunos magistrados de la provincia mostró que los problemas no se habían solucionado.

²³ El Ministerio de Justicia había relevado la situación de esta unidad con fecha 8 de abril de 2008, es decir, 5 meses antes de la visita de la Comisión provincial. Entonces reconoció la precariedad de sus condiciones. A pesar de ello, cinco meses después, los graves problemas de la unidad persistían, situación que motivó a la Comisión Provincial a presentar un habeas corpus colectivo por agravamiento de las condiciones de detención de las personas allí alojadas.

incidencia del VIH – SIDA. A partir de una acción judicial en la que se reclamó la falta de adopción de una política integral para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecto contagiosas como HIV/SIDA, TBC y Hepatitis, el Ministerio de Justicia informó que sobre 2400 casos relevados, se detectaron 468 internos con VIH–SIDA, lo que arrojaría una estimación de que al menos el 25 % de la población es VIH positivo.²⁴

La persistencia de estas condiciones inhumanas de detención en la provincia conduce a la presentación de innumerables habeas corpus. El Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria presentó entre enero y noviembre de 2008, 780 habeas corpus por agravamiento de las condiciones de detención. De esta cantidad, 247 fueron por golpes, 210 por no contar con asistencia médica, 119 por cuestiones de infraestructura, 152 por traslados constantes y 125 por afectación del vínculo familiar. También se presentaron habeas corpus colectivos por diversas cuestiones en por lo menos 10 Unidades. A esto hay que sumar las acciones presentadas por algunos defensores públicos, de los que no hay registros generales.²⁵

La descripción realizada y las innumerables acciones judiciales son muestra del claro incumplimiento de varias de las pautas fijadas por la Comisión Interamericana en los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, mencionado. Esta circunstancia permite por lo menos sospechar de verosimilitud de la afirmación oficial de que el problema se encuentra en vía seria de solución, de una manera estructural, y atendiendo al contexto de suba de la población carcelaria que se espera.

II.4. Situaciones estructurales de violencia, tortura y malos tratos

Además de las inhumanas condiciones de detención descritas en el punto anterior, las situaciones de violencia en las cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires aún amenazan de manera constante la vida y la integridad física de los detenidos.

La información concreta que pudo relevarse sobre la situación muestra un panorama que exige respuestas enérgicas. En el año 2007 se registraron 100 muertes en las cárceles bonaerenses, de las cuales 42 fueron violentas. La cifra total estaría aumentando para el año 2008: hasta el mes de octubre se produjeron 86 muertes²⁶. La proporción de muertes violentas es uno de los indicadores más preocupante. Alrededor del 40% de estas personas fallecieron de manera traumática (homicidios en peleas, presuntos suicidios, quemados, etcétera). Además, según datos relevados por el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, y según información del 25% de los juzgados de la provincia, en los primeros 11 meses de 2008 se habrían producido más de 5.600 hechos de violencia, con un saldo de unos 4.800 heridos²⁷.

²⁴ Cfr. Información aportada por el Ministerio de Justicia provincial a la Mesa de Diálogo instaurada por orden de la justicia provincial en el marco de la causa: “GANON Gabriel Elías Heriberto c/ Provincia de Buenos Aires s/ Amparo” Expte. N° 3.157, iniciada en julio de 2006 por el Defensor General de San Nicolás, Gabriel Ganón. A pesar de esta causa, la situación sigue siendo extremadamente grave. El gobierno provincial presentó en 2008 un plan para la prevención y el tratamiento del VIH-SIDA que fue severamente cuestionado por los impulsores de la acción judicial ya que no cuenta con un adecuado diagnóstico del problema, ni da cuenta de que vaya a ser abordado con suficientes recursos.

²⁵ Se puede acceder a algunos de estos casos y a sus resoluciones en el sitio web sobre la ejecución del caso Verbitsky, en www.cels.org.ar.

²⁶ Del total de personas fallecidas en las cárceles en ese período, al menos 34 murieron en forma violenta. Información aportada por la Subsecretaría de Política Criminal, Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 31 de octubre de 2008.

²⁷ De este total, se informa que 2884 se refieren a peleas entre internos: 1.483 son peleas entre varios internos (los heridos son más de dos); 798 son peleas entre 2 internos y 603 resultan agresiones entre internos (donde puede ser uno solo el herido). Por otra parte, el propio SPB informa que reprimió como mínimo en 1175 ocasiones (con balas de goma o palazos en distintas unidades). Asimismo, de estos hechos 580 son autolesiones de internos que reclaman asistencia médica o psicológica o ver al juez o defensor, y no obtienen respuesta. (Datos provenientes de la base de datos de hechos de violencia que registra los casos informados por los jueces, según Acordada de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires N° 2825. Los datos fueron construidos por la Comisión Provincial por la Memoria, a partir de información remitida por el 25 % de los Juzgados de la provincia, lo que estaría indicando que la magnitud del problema es aún mucho mayor.

Así como sucede a nivel nacional, no existen registros oficiales, ni del Poder Ejecutivo, ni del Poder Judicial o del Ministerio Público, sobre la cantidad de hechos (y de sus características) que se producen en los lugares de detención de la provincia.

Sin embargo, es posible acercarse al tema a partir de los casos que toman estado público. Según la Base de Datos de Casos de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires, un detenido denunció haber sido apuñalado en la Unidad de Olmos por un alto funcionario del SPB en presencia de otros agentes penitenciarios. Asimismo, otro detenido denunció haber estado 45 días incomunicado en una celda de aislamiento en la Unidad de Sierra Chica, desnudo y sin comida, y haber sido sometido a duchas nocturnas con agua fría. El Comité contra la Tortura también denunció varios hechos gravísimos, al igual que algunos defensores oficiales²⁸.

Un detenido en la Unidad de San Nicolas debió ser internado por presentar golpes, convulsiones, incontinencia, en estado de shock. Este detenido había querido denunciar a un integrante del Servicio Penitenciario por pedirle dinero a cambio de un traslado de unidad. El juez del caso se opuso a tomar la audiencia sin presencia de un guardia del SPB, por lo que la declaración se realizó en la Unidad frente a varios posibles informantes.²⁹

La tortura constituye, sin lugar a dudas, la dimensión más cruda de la violencia carcelaria. Esta violencia responde a diversos factores y ecuaciones de fuerza en el SPB, vinculados con el disciplinamiento y gobierno de los lugares de detención, con hechos de corrupción y encubrimiento de delitos, con venganzas personales, entre otras cosas. La persistencia de estas prácticas en las agencias estatales encargadas de la custodia de los detenidos, resulta alarmante y es inexcusable la falta de políticas específicas que den cuenta del problema.

Los jueces y fiscales de la provincia tienen también una responsabilidad muy importante en la continuidad de estas prácticas. El nivel de efectividad en las investigaciones de casos de homicidios o torturas en los lugares de detención es prácticamente nulo. El caso "Ferrufino-Lobo" es una muestra acabada de esta incapacidad o falta de voluntad³⁰. En el mes de diciembre, el Tribunal en lo Criminal n° 2 de Mar del Plata absolvió a los imputados por los delitos de tortura y omisión funcional imprudente³¹. La investigación había comenzado en el mes de mayo de 2004, a partir de un habeas corpus presentado por la Defensoría General de Mar del Plata y de una inspección inmediata del juez. En el habeas corpus, el juez había dado por probado el traslado ilegítimo y arbitrario de varios detenidos que estaban alojados en pabellones comunes, al sector de aislamiento de la Unidad (pabellón 7), lo que calificó como un agravamiento ilegítimo de su detención. Los detenidos denunciaron que durante este operativo los habían golpeado, duchado con agua fría y dejado desnudos en las celdas, mientras sonaba música a alto volumen. Estos hechos dieron origen a una investigación judicial por los delitos

²⁸ Por ejemplo, el maltrato de menores detenidos llevó a la intervención del instituto Almagro. En la inspección del lugar, el Comité contra la Tortura encontró cuatro chicos lastimados "uno con el ojo negro, otro con la cara destrozada tras ser arrastrado hasta su celda...". Cfr. Diario Hoy, 15/12/08. Ver, a su vez, Crítica, "Joven apareció ahorcado en una comisaría de Zárate", 10 de junio de 2008, disponible en <http://www.criticadigital.com.ar/index.php?secc=nota&nid=5456>; Clarín, "A mi hermano lo torturaron y cuando murió encubrieron todo", 1 de marzo de 2008, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2008/03/01/policiales/g-07201.htm>; La Nación, "Caso Duffau: piden la detención de seis policías", 6 de marzo de 2008, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=993336; Página12, "Triple golpiza a una familia en Soldati", 24 de septiembre de 2008, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-112146-2008-09-24.html>; El día, "Tensión en la comisaría de Los Hornos", 24 de junio de 2008, disponible en <http://www.eldia.com.ar/edis/20080624/policiales3.htm>; El día, "Piden informes por muerte de un detenido en una comisaría", 29 de junio de 2008, disponible en <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20080629/laprovincia18.htm>; Diario hoy, "Tensión en los calabozos de City Bell", 2 de octubre de 2008.

²⁹ Caso relatado en el diario Página 12, "El caso de preso que no quería hablar", 9 de marzo de 2009.

³⁰ Cfr. CELS, "La agenda de derechos humanos sin lugar para las personas privadas de libertad en la Argentina"; en Informe Anual 2009. Derechos Humanos en Argentina. Editorial Siglo XXI. En prensa

³¹ TOC N° 2 de Mar del Plata, sentencia del 1 de diciembre de 2008, en la causa n° 2.925 "Ferrufino, Julio Alberto, Petroli, Rodolfo Ramón, Lobo, Roger Roberto, Oviedo, Luis Waldemar, Rodríguez, Germán Emilio, Deandreis, Guillermo Fabián y Carmona, Orlando Daniel s/Torturas (ocho hechos) y omisión funcional imprudente".

de tortura y omisión funcional imprudente (por no haber garantizado la protección de los detenidos), contra los jefes del penal. La investigación fue elevada a juicio con decisiones favorables de la Cámara de Apelaciones. Sin embargo, el Ministerio Público Fiscal no pudo llegar a una condena. El juicio oral llegó después de 4 años. En su sentencia, los jueces sostuvieron que, si bien estaba probado el hecho del traslado ilegítimo de los detenidos al sector de aislamiento, como medida disciplinaria irregular, para evitar la influencia de “líderes negativos” en el penal, no se llegaron a probar los hechos que constituyeron tortura y omisión funcional de los responsables de velar por la integridad de los detenidos. Más allá de estos hechos, tampoco fueron pasibles de sanción por esos incumplimientos.

Por otro lado, las personas privadas de libertad en la provincia son sometidas a persistentes traslados, situación que ha llegado a erigirse en el sometimiento a un trato inhumano y degradante. Recientemente, en el contexto de un traslado se produjo una muerte inexplicable e inexcusable por asfixia de un detenido. El camión de traslado no tenía respiradero e iba de una dependencia policial clausurada por malas condiciones a otra. El viaje que debía durar 6 horas duró todo un día porque ese mismo camión debía repartir comida a otras dependencias de la provincia.³²

Conforme denunciara el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria los traslados sistemáticos de los internos son decididos en forma arbitraria por el SPB, sin fundamentación alguna o esgrimiendo motivos sólo aparentes y representan uno de los momentos más terribles de la aplicación de castigos corporales y físicos³³. Como es evidente, dicha práctica atenta contra el principio de progresividad de la pena y la preservación y garantía de los vínculos familiares. A su vez, por las condiciones materiales en que tienen lugar, los traslados implican un constante riesgo para la integridad física de los detenidos, como así también respecto de sus pertenencias materiales u objetos personales, que suelen serles arrebatados o perdidos. Se vulnera así con claridad el Principio IX.4 de los *“Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”*.

II.5. La situación de los niños/as privados de libertad

Las comisarias de la provincia de Buenos Aires son todavía utilizadas como lugares de detención de niñas, niños y adolescentes. Como ya dijimos, el encierro de personas en comisarias es ilegal y adquiere particular gravedad cuando se trata de personas menores de edad³⁴. El aberrante estigma de los calabozos bonaerenses ni siquiera discrimina a quienes el Estado debe especial tutela y consideración.

En su sentencia en el caso “Verbitsky”, la CSJN ordenó al Estado provincial hacer cesar el alojamiento de menores de edad en dependencias policiales³⁵. Dos años después, tras analizar diversos informes presentados por el gobierno provincial en los que se aseveraba que ya no había niños detenidos en comisarias, la Suprema Corte de la provincia consideró que debía dar por concluida su intervención. Sin embargo, como dijimos, la práctica de alojar menores de edad en dependencias policiales no se logró erradicar. Durante el último año se

³² Pagina 12, Traslados Bonaerenses, 3 de marzo de 2009.

³³ El Comité contra la Tortura presentó ante el Tribunal de Casación Penal provincial un habeas corpus colectivo en el que denuncia la práctica de traslados constantes de personas privadas de libertad en la provincia. En la acción, se destacan distintos casos “testigo”, que ponen en evidencia el modo en que se desarrollan las conductas denunciadas.

³⁴ Véase a este respecto, Corte IDH, caso Bulacio, ut supra; caso “Instituto de Reeduación del Menor”, ut supra; así como Asunto de las Penitenciarías de Mendoza respecto de Argentina (resoluciones de fecha 17 de octubre de 2008, 27 de noviembre de 2007, 22 de agosto de 2007 y 30 de marzo de 2006). En la provincia, la normativa que regula el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil dispone que los niños y adolescentes aprehendidos por la policía deben ser derivados a Centros de Recepción que no dependen de la estructura policial.

³⁵ En el punto 3 del resolutorio dispuso que la SCBA, a través de los jueces competentes, debía hacer cesar en el término de sesenta días la detención de personas menores de edad en comisarias de la provincia.

detectaron numerosos casos de menores de edad alojados en dependencias policiales e incluso se realizaron denuncias de malos tratos.

Esta grave situación quedó acreditada en diversas acciones judiciales. A fines de octubre de 2008, un habeas corpus presentado por un defensor juvenil denunció que en La Plata, la capital provincial, se detienen menores de edad y se los aloja en comisarías, sin que se de intervención a ningún órgano jurisdiccional. El juez sostuvo que en estos casos la privación de libertad resultaba agravada porque su cumplimiento se hacía en dependencias policiales, en contradicción con lo resuelto por la CSJN en "Verbitsky". En otro habeas corpus colectivo se denunció que "se han ido repitiendo situaciones de 'suma gravedad' en las que jóvenes que han sido aprehendidos por personal policial han permanecido alojados en comisarías sin la pertinente derivación al Centro de Recepción de La Plata"³⁶. El Juez interviniente resolvió "prohibir el alojamiento aún provisoriamente de niños y jóvenes aprehendidos por la presunta comisión de un delito en dependencias policiales".

II.6 La violación sistemática de derechos de las personas privadas de libertad

El diagnóstico desarrollado en los puntos anteriores refleja la política criminal y penitenciaria del Estado argentino, y especialmente del estado provincial, que habilita niveles de hacinamiento y sobrepoblación extremos, condiciones de detención inhumanas y degradantes, episodios de violencia y maltrato que no son investigados, la aplicación de la tortura como una práctica penitenciaria, el alojamiento de niños en comisaría, así como el uso abusivo de la prisión preventiva. Esta descripción implica, sin más, una práctica estatal **sistemática de violación de derechos humanos**, contra un grupo específico de la población, las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) identificó en el caso Villagrán Morales (Niños de la Calle) c. Guatemala dos variables específicas para determinar la existencia de un patrón sistemático de conducta en manos del Estado: la *persistencia* y la *generalidad* de las acciones desplegadas. Según la Corte IDH, el Estado guatemalteco:

"lleva adelante una práctica sistemática de agresiones contra los niños de la calle, ejercidas por miembros de las fuerzas de seguridad del Estado que comprendía amenazas, persecuciones, torturas, desapariciones forzadas y homicidios..."³⁷.

Y subrayó la especial gravedad que comporta la aquiescencia del Estado sobre estos hechos:

"...la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo."³⁸

Por su parte, la Comisión Interamericana, a la hora de construir la noción de sistematicidad de una violación de derechos humanos, se valió de la comprobación de la existencia de "un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado" para combatir la perpetración de violaciones de derechos humanos. En efecto, en el caso María da Penha Fernandes observó que:

"La falta de juzgamiento y condena del responsable en estas circunstancias constituye un acto de tolerancia por parte del Estado de la violencia que María da Penha sufrió, y esa omisión de los tribunales de justicia brasileños agrava las consecuencias directas de las agresiones por su ex-marido sufridas por la señora

³⁶ La presentación incluyó datos estadísticos relevados por la Defensoría de Responsabilidad Penal Juvenil N° 14 de La Plata, de los que se desprende que en un lapso de 13 días -entre el 15 y el 29 de julio de 2009- fueron aprehendidos 54 menores de edad y que algunos de ellos habían ingresado a una comisaría reiteradamente en el lapso de una semana.

³⁷ Corte IDH, Caso Villagrán Morales (Niños de la Calle) c. Guatemala, sentencia de fecha 19 de noviembre de 1999.

³⁸ Corte IDH, Caso Villagrán Morales (Niños de la Calle) c. Guatemala, citado, párr. 191 (el resaltado nos pertenece)

Maria da Penha Maia Fernandes. Es más, como ha sido demostrado previamente, esa **tolerancia** por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino **una pauta sistemática**. Es una **tolerancia de todo el sistema**, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer³⁹.

Ello, para concluir justamente que los hechos que derivaron en la violencia ejercida contra Maria Penha Fernandes, lejos de constituir un hecho aislado,

“forma[ron] parte de un **patrón general de negligencia y falta de efectividad** del Estado para procesar y condenar a los agresores (...) que no sólo [se] viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de **prevenir estas prácticas degradantes**. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos”⁴⁰.

De manera más reciente, la CIDH, al presentar sus observaciones sobre la visita de trabajo realizada a Haití consideró que existe en dicho país:

“...un patrón de impunidad sistemática en casos que involucran a mujeres, producto de la falta de investigación y sanción de este tipo de hechos y que comunica un mensaje social de que la discriminación y la violencia contra las mujeres es aceptable”⁴¹.

La *generalidad o masividad* con la que se producen estas violaciones, la *continuidad o reiteración* en el tiempo, la *uniformidad* con la cual se despliega; así como la imposibilidad de que dichas violaciones se sucedan de forma *espontánea*, son aspectos que hacen a la sistematicidad y estructuralidad de un problema de violaciones de derechos humanos en un estado democrático. Tal como lo hemos documentado, la situación de los detenidos en la provincia de Buenos Aires y la falta de respuestas eficaces, lejos de constituir un episodio aislado, reflejan un patrón de conducta estatal. Junto con los cambios positivos propios del fortalecimiento democrático, persisten núcleos de **vulneración sistemática de derechos humanos**, que representan **desafíos** al sistema de protección de derechos.

En este sentido, la responsabilidad estatal por esta situación no surge únicamente por el impulso de **acciones directas como la sanción** de reformas legislativas regresivas, incompatibles con la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos, sino también por la **omisión** del Estado en adoptar medidas firmes y concretas para revertir la masiva y sistemática vulneración de derechos que se padecen dentro del sistema penitenciario bonaerense⁴².

III. POLÍTICAS INSTITUCIONALES REGRESIVAS

Aún frente al cuadro de situación recién descrito, las políticas adoptadas por las autoridades provinciales de la actual gestión, distan de constituir acciones dirigidas a resolver el problema. Nos referimos a las medidas elegidas para dar respuesta a los reclamos sociales y mediáticos de mayor seguridad, que ya repercuten en el

³⁹ CIDH, Caso Maria da Penha M. Fernandes c. Brasil (caso 12.051), Informe N° 54/01, de fecha 16 de abril de 2001.

⁴⁰ CIDH, Caso Maria da Penha M. Fernandes c. Brasil, citado, párr. 47.

⁴¹ CIDH, Observaciones de la CIDH sobre su visita a Haití en abril de 2007, OEA/Ser.LV/II.131, doc. 36, de fecha 2 marzo de 2008.

⁴² El máximo tribunal interamericano ha dicho: “... la responsabilidad internacional se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado, y es consecuencia de todo menoscabo a los derechos humanos que pueda ser atribuido a la acción, y también a la omisión, de cualquier poder u órgano de éste [Nota al pie del original: Cfr. Caso Ximenes Lopes, supra nota 3, párr. 172; Caso Baldeón García, supra nota 3, párr. 140; y Caso de la Masacre de Pueblo Bello, supra nota 7, párr. 112]. La responsabilidad internacional puede configurarse aún en ausencia de intencionalidad, y hechos violatorios de la Convención son de responsabilidad del Estado independientemente de que éstos sean o no consecuencia de una política estatal deliberada”. Cfr. Corte IDH, Caso “Servellón García c. Honduras” - 22-09-06, párr. 107.

endurecimiento del sistema de que permite esperar el juicio en libertad (excarcelaciones), en la generalización del uso de la prisión preventiva y en un aumento de los niveles de prisionización.

III.1. Una nueva reforma del Código Procesal Penal provincial que vulnera los estándares internacionales en materia de prisión preventiva

Durante 2008, el Poder Ejecutivo provincial impulsó una nueva modificación del Código Procesal Penal de la provincia. La propuesta aprobada en el mes de diciembre de 2008 se enmarcó en los discursos que pretenden resolver las demandas sociales de seguridad a través del endurecimiento del sistema penal y en la idea de que las garantías constitucionales son obstáculos. Tal como se hizo en otras oportunidades —con resultados desastrosos— se echó mano de las políticas de “mano dura frente a la delincuencia” como única estrategia de intervención, propiciando la generalización del encierro, sin la menor evaluación o preocupación por las consecuencias sociales de estas decisiones y sin ningún reparo respecto de su demostrada ineficacia.

La reforma restringió el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva mediante la modificación de los artículos 159 y 163 del CPP. Esta medida implicará, en los hechos, una limitación a las decisiones judiciales que admiten excarcelaciones y, por ende, tendrá como consecuencia que siga generalizando el uso abusivo del encierro cautelar en la provincia.⁴³

Durante su paso por el Senado provincial, el proyecto del poder ejecutivo sufrió algunas modificaciones⁴⁴. La propuesta elaborada por el Ministro de Justicia, Ricardo Casal, era aún peor que la que finalmente se aprobó, ya que propugnaba extender a cuatro años el plazo de la prisión preventiva (hasta el juicio)⁴⁵ y restringir la acción de habeas corpus para impedir que por esa vía se pudiera impugnar toda prisión preventiva que se dicte o se ejecute al margen de la ley. Si bien el trámite parlamentario atemperó esta propuesta original, el proyecto finalmente sancionado mantuvo la reforma de los artículos 159 y 163 mencionados, en contradicción con las normas constitucionales e internacionales relativas a la aplicación de la prisión preventiva y el derecho a la libertad personal.

Según esta nueva modificación, los jueces sólo podrán morigerar la detención cautelar de una persona sometida a proceso si ésta fuera mayor de setenta años, o padeciere una enfermedad incurable en periodo terminal, o cuando se tratare de una mujer embarazada o con hijos menores de cinco años, y además se estimare que los riesgos procesales pudieren ser razonablemente inhibidos de esta manera (cf. nuevo art. 159 CPP⁴⁶). La nueva disposición sostiene que fuera de estos supuestos, la concesión de una medida que morigere la prisión preventiva solo podrá ser de carácter excepcional⁴⁷.

⁴³ Ver, Opinión del CELS sobre el proyecto, enviado al Poder Ejecutivo Provincial, a la Cámara de Senadores y de Diputados, disponible en http://cels.org.ar/common/documentos/reforma_CPP_Nov08final.pdf.

⁴⁴Cfr. Diario Diagonales, “El Senado suavizó la reforma al Código Procesal que impulsa Scioli. Quitó dos artículos emblemáticos, que había repudiado el CELS”; 10 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.elargentino.com/content.aspx?id=19746>.

⁴⁵ La propuesta establecía como plazo de la prisión preventiva dos años prorrogables por otros dos “cuando se trate de casos complejos”, hasta el momento del veredicto, luego del cual el plazo sería determinado según la “apreciación judicial”.

⁴⁶ La nueva redacción es la siguiente: “Artículo 159: Alternativas a la prisión preventiva. Cuando se tratare de imputados mayores de setenta (70) años, o que padecieren una enfermedad incurable en periodo Terminal, o cuando se tratare de una mujer en estado de gravedad o con hijos menores de cinco (5) años y siempre que el peligro de fuga o de entorpecimiento probatorio pudiera razonablemente evitarse por aplicación de otra medida menos gravosa para el imputado o de alguna técnica o sistema electrónico o computarizado que permita controlar no se excedan los límites impuestos a la libertad locomotiva, el juez de garantías impondrá tales alternativas en lugar de la prisión, sujeta a las circunstancias del caso, pudiendo establecer las condiciones que estime necesarias. El imputado según los casos, deberá respetar los límites impuestos, ya sea referidos a una vivienda, o a una zona o región, como así las condiciones que se hubieran estimado necesarias, las que se le deberán notificar debidamente, como así también que su incumplimiento hará cesar la alternativa”.

⁴⁷ La nueva redacción es: “Artículo 163: Atenuación de la coerción. En los mismos casos del artículo 159, el órgano jurisdiccional interviniente, aun de oficio, morigerará los efectos del medio coercitivo decretado en la medida que cumplimente el aseguramiento

Como se puede observar, esta regulación es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de garantías judiciales, que sostienen que lo que debe ser excepcional es la prisión preventiva, no su atenuación y mucho menos la libertad.⁴⁸

A su vez, los "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas destacan:

"...Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad. Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia. Al aplicarse las medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, los Estados Miembros deberán promover la participación de la sociedad y de la familia, a fin de complementar la

perseguido. Fuera de los supuestos enumerados en el artículo 159, la morigeración podrá ser concedida excepcionalmente, previa vista al fiscal, cuando la objetiva valoración de las características del o de los hechos atribuidos, de las condiciones personales del imputado y de otras circunstancias que se consideren relevantes, permita presumir que el peligro de fuga o de entorpecimiento probatorio puede evitarse por aplicación de otra medida menos gravosa para el imputado. La resolución que impusiere la morigeración o denegare la misma será recurrible por apelación. La atenuación de la medida de coerción se hará efectiva cuando el auto que la conceda quede firme. Con suficiente fundamento y consentimiento del imputado, podrá imponerle: 1.- Su prisión domiciliaria con el control y la vigilancia que se especifique. 2.- Su encarcelamiento con salida diaria laboral y/o salida periódica para afianzar vínculos familiares, bajo la responsabilidad y cuidado de una persona o institución que se comprometa formalmente ante la autoridad y suministre periódicos informes. 3.- Su ingreso en una institución educadora o terapéutica, pública o privada, que sirva a la personalización del internado en ella".

⁴⁸ La Corte IDH ha sido enfática al sostener: "...La prisión preventiva está limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. Constituye la medida más severa que se puede imponer al imputado, y por ello debe aplicarse excepcionalmente. La regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal (...) Del artículo 7.3 de la Convención se desprende la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. La prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva. Se infringe la Convención cuando se priva de libertad, durante un período excesivamente prolongado, y por lo tanto desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Esto equivale a anticipar la pena (...) En su legislación interna y en la aplicación de la misma por las autoridades competentes, los Estados deben observar el carácter excepcional de la prisión preventiva y respetar el principio de presunción de inocencia a todo lo largo del procedimiento...". Cfr. Corte IDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 67, 69 y 142. El destacado es propio. En igual sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado que: "...Una vez establecida esta relación entre el hecho investigado y el imputado, presente en toda medida de coerción, corresponde fijar los fundamentos por los cuales se podrá disponer la privación de la libertad durante un proceso penal. La Convención prevé, como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva los peligros de que el imputado intente eludir el accionar de la justicia o de que intente obstaculizar la investigación judicial, en su artículo 7(5): "Toda persona detenida o retenida ... tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio". Por medio de la imposición de la medida cautelar, se pretende lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los peligros procesales que atentan contra ese fin (...) esta limitación al derecho a la libertad personal, como toda restricción, debe ser interpretada siempre en favor de la vigencia del derecho; en virtud del principio pro homine. Por ello, se deben desechar todos los demás esfuerzos por fundamentar la prisión durante el proceso basados, por ejemplo, en fines preventivos como la peligrosidad del imputado, la posibilidad de que cometa delitos en el futuro o la repercusión social del hecho, no sólo por el principio enunciado sino, también, porque se apoyan en criterios de derecho penal material, no procesal, propios de la respuesta punitiva. Esos son criterios basados en la evaluación del hecho pasado, que no responden a la finalidad de toda medida cautelar por medio de la cual se intenta prever o evitar hechos que hacen, exclusivamente, a cuestiones procesales del objeto de la investigación y se viola, así el principio de inocencia. Este principio impide aplicar una consecuencia de carácter sancionador a personas que aún no han sido declaradas culpables en el marco de una investigación penal." Cfr. CIDH, Informe 35/97, caso 12.553, Jorge, José y Dante Peirano Basso, Párr. 81 y ss. El destacado es propio.

intervención del Estado, y deberán proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia...".⁴⁹

Precisamente la ley 13.449⁵⁰, —sancionada en el año 2006 a instancias de las obligaciones surgidas del fallo de la Corte Suprema en "Verbitsky" y del compromiso asumido por el gobierno federal y de la provincia en la audiencia ante esta Comisión—, había modificado los artículos 144 y 159 del CPP en sentido contrario. Para adecuar la normativa provincial a los estándares constitucionales, en esa reforma de tan solo dos años atrás, se había estipulado que la prisión preventiva debía ser una medida excepcional y que sólo se podía recurrir a ella cuando no existieran otras menos restrictivas para garantizar los fines del proceso penal⁵¹. Para ello, disponía que los jueces debían aplicar una medida alternativa o morigeradora de la prisión preventiva, si mediante ella se cumplían los fines del proceso, de modo que la prisión preventiva debía ser aplicación absolutamente restrictiva y subsidiaria.

Por el contrario, la actual redacción pone a los jueces en la disyuntiva de disponer la excarcelación de una persona, sin ninguna medida cautelar alternativa, o dejarla detenida si evalúa que existe peligro de fuga o entorpecimiento de las investigaciones. En una cultura judicial que ya opta por la aplicación generalizada de la prisión preventiva, una reforma de este tipo implica la imposibilidad casi automática de los imputados de esperar el juicio en libertad cuando se trata de un delito que genere alarma social.

En consecuencia, la reciente reforma implica un directo incumplimiento de las obligaciones internacionales a las que se comprometió el Estado argentino en materia de derechos humanos. La provincia de Buenos Aires convive hoy con un 76% de las personas detenidas con prisión preventiva. En este contexto, se requería del Estado una política activa de disminución del índice de presos preventivos y no una política activa de restricción de la libertad. Mientras se mantenga en esta dirección, la justicia penal bonaerense seguirá trabajando de igual modo, sin que se resuelvan los problemas serios de índices muy bajos de resolución de casos.

Esta reprochable orientación político-criminal de la reforma profundiza un modelo de enjuiciamiento penal selectivamente regresivo. A la restricción de la libertad se suma la ampliación del uso del instituto del juicio abreviado, para casos de delitos que se espera una pena menor a 15 años de prisión⁵². De esta manera, pocos serán los casos que terminarán en un juicio oral y público. Así, casi la totalidad de los hechos que procese el sistema serán tramitados mediante procedimientos que, por lo que implican en cuanto a la restricción de garantías constitucionales, fueron pensados como mecanismos de excepción. Nos referimos al procedimiento sumario en casos de flagrancia y al juicio abreviado.

En este marco, la combinación del uso abusivo de la prisión preventiva, los plazos irrazonables de duración y la promoción procesos sumarísimos, constituyen en la práctica incentivos extorsivos para el procesado: muchas personas detenidas preventivamente se verán forzadas a llegar a una sentencia más rápida aún a costa de sus derechos. Así evitarán seguir padeciendo la prolongación de una medida cautelar que en los hechos resulta una pena. La experiencia que tiene nuestro país respecto de causas armadas y fraguadas por parte de la policía a

⁴⁹ Cfr. CIDH, "Principios y Buenas Prácticas", citado, Principio III.4. El destacado es propio.

⁵⁰ Ley 13.449, sancionada el 8/03/2006, promulgada el 14/03/2006 y publicada en el Boletín Oficial el 17/03/2006.

⁵¹ La redacción según ley 13.449 establecía: "Artículo 159: Alternativas a la prisión preventiva. Siempre que el peligro de fuga o de entorpecimiento probatorio pudiera razonablemente evitarse por aplicación de otra medida menos gravosa para el imputado, o de alguna técnica o sistema electrónico o computarizado que permita controlar no se excedan los límites impuestos a la libertad locomotiva, el juez de garantías impondrá tales alternativas en lugar de la prisión, sujeta a las circunstancias del caso, pudiendo establecer las condiciones que estime necesarias. El imputado según los casos, deberá respetar los límites impuestos, ya sea referidos a una vivienda, o a una zona o región, como así las condiciones que se hubieran estimado necesarias, las que se le deberán notificar debidamente, como así también que su incumplimiento hará cesar la alternativa".

⁵² Antes esta posibilidad se limitaba a casos cuyo máximo de pena fuera de 8 años.

personas generalmente sin recursos es suficiente para poner en alerta a todo el sistema sobre la gravedad de estas medidas.

Por último, cabe mencionar en este punto que a casi cinco años del fallo “Verbitsky”, aun está pendiente la reforma de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12.456), tal como lo encomendó la CSJN. En tal sentido, en diciembre de 2007 la SCBA le reiteró al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo la exhortación “para que se adecue la legislación penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales”⁵³. Sin embargo, el Gobierno sigue mostrándose indiferente frente al mandato judicial. Ello, a pesar de existir una propuesta de reforma consensuada en una Mesa de Trabajo del Senado provincial que contó con la representación de los jefes de las bancadas de ambas cámaras legislativas, representantes de otros poderes y organizaciones de la sociedad civil⁵⁴. La falta de consideración de las iniciativas debatidas y consensuadas en la Mesa de Trabajo del Senado provincial constituye un menosprecio de las tareas desarrolladas en ese ámbito que erosiona injustificadamente un mecanismo de deliberación y consenso en torno a políticas públicas en materia judicial y penitenciaria.

III.2. Respuestas falaces a la problemática de la sobrepoblación: negativa a debatir un estándar de plaza penitenciaria

En respuesta a un requerimiento de la SCBA en el marco de la ejecución del caso “Verbitsky”⁵⁵, el gobierno provincial presentó en mayo de 2008, el “Plan edilicio y de servicios” antes mencionado. El plan pretende abordar la problemática de la sobrepoblación y de las condiciones de detención en las unidades penitenciarias bonaerenses.

Sin embargo, la presentación contiene serios problemas de concepción y diseño que impiden avanzar e institucionalizar metas y pautas que modifiquen estructuralmente la situación antes descrita y sobre las que resulte problemático retroceder.

III.2.a. Un plan orientado construir más cárceles.

En su fallo de mayo de 2005, la CSJN destacó:

*“... Se está jugando una carrera entre la Administración, que amplía el número de celdas disponibles, y el número de detenidos en aumento, sin que haya perspectivas cercanas de que las curvas se crucen, lo que impide hacer cesar la violación de derechos fundamentales y en particular el derecho a la vida y a la integridad personal de los presos, del personal de custodia y de terceros. La experiencia corriente y técnica, y el sentido común indicarían que de seguir esta proyección, en el corto tiempo, el Estado provincial tampoco podría continuar su actual empeño, por obvias razones presupuestarias y políticas, o sea, porque se vería en la disyuntiva de continuar construyendo celdas indefinidamente o de atender otros requerimientos necesarios para el bienestar general (salud, educación, higiene pública, pavimentos, caminos, etc.). Esta perspectiva sería aun más peligrosa para los derechos que hoy se hallan comprometidos con las actuales condiciones de detención, pues se agravarían aun más y abarcarían a un número mayor de personas...”*⁵⁶

Ahora bien, desatendiendo lo expresado por el máximo tribunal del país, la construcción de nuevas unidades penitenciarias es el eje principal del Plan propuesto por el Gobierno provincial para solucionar el problema de la

⁵³ Cfr. SCBA, Resolución N° 250, del 19 de diciembre de 2007, punto resolutivo 3°.

⁵⁴ De estas reuniones participaron –entre otros–: el Ministerio de Justicia, la Procuración Gral. SCBA, la Defensoría de Casación, la Asociación por los Derechos Civiles, la Comisión Policial por la Memoria, Crecer en Democracia, FUNDEJUS, el Colegio de Abogados de la Pcia. de Bs. As., el Colegio de Magistrados de la Pcia. de Bs. As., y el CELS. La Mesa se reunió en dos oportunidades. En primer lugar en mayo de 2005. Allí se consensuó entre todos los participantes una propuesta que fue nuevamente refrendada en las sesiones de este espacio que tuvieron lugar durante el año 2007.

⁵⁵ Cfr. SCBA, Resolución N° 250, citada.

⁵⁶ CSJN, “Verbitsky”, citado, párr.31. El destacado es propio.

sobrepoblación y el hacinamiento carcelario. Según la visión del gobierno, el problema del hacinamiento obedece, básicamente, a la falta de infraestructura edilicia. El nuevo plan del gobierno provincial se limita a promocionar la ampliación de la capacidad edilicia del SPB sin problematizar el nivel de encarcelamiento en la provincia, que, como se destacara, aún continúa siendo elevado en relación a la media nacional.

Es fundamental tener presente que desde el año 1977 hasta 2007 se implementó un plan sostenido de construcción de cárceles, que, sin embargo no logró resolver los problemas de sobrepoblación y hacinamiento. En los últimos 20 años, se edificaron 532.034 mts²⁵⁷. Este dato muestra que la construcción de cárceles aislada de un cambio sustantivo de la política criminal y judicial sólo perpetúa la necesidad de construir más cárceles en el futuro. La inviabilidad de esta apuesta en el largo plazo es evidente. Mientras que el Sr. Gobernador y el Ministro de Justicia, frente a las demandas de seguridad, continúen expresando que hay que restringir las excarcelaciones (ver punto III.1), en lugar de diseñar otras políticas de seguridad y judiciales, las prisiones que eventualmente puedan alojar a los presos de hoy (aún admitiendo que las arreglen), no serán suficientes para alojar a la cantidad de detenidos que el sistema se encargará de enviar a prisión en el futuro.

Por esta razón, aún sin desconocer la necesidad de modernizar las prisiones existentes en pos de garantizar condiciones dignas de encierro, debe rechazarse la construcción de nuevas cárceles como única respuesta al trato inhumano, cruel y degradante al que están sometidas las personas privadas de libertad en la provincia.

III.2.b. El plan de construcción ni siquiera propone solucionar la totalidad del problema.

En primer lugar, al constituir un plan que pone en el centro de su accionar la construcción de cárceles, resulta preocupante que ni siquiera se plantee como objetivo solucionar la totalidad del problema de sobrepoblación. Como dijimos, la sobrepoblación en el sistema bonaerense es de nivel crítico, y existen razones de peso para estimar que las políticas actualmente impulsadas empeorarán el problema.

Si bien el programa presentado no incluye los plazos previstos para la construcción (cuestión muy problemática a fin de evaluar un plan) se puede concluir que una vez finalizado la provincia contaría con 22.058 plazas penitenciarias⁵⁸.

Sin embargo, el Sistema Penitenciario Bonaerense tiene hoy 24.180⁵⁹ personas albergadas en sus unidades⁶⁰, y hay 4.142 personas detenidas en comisarías⁶¹. Esto suma un total de 28.322 personas privadas de su libertad.

Es decir que aún una exitosa conclusión del Plan arrojaría como resultado que la provincia de Buenos Aires alcance un nivel de sobrepoblación cercano al 20%. Adicionalmente, esto se daría sólo en el caso de que la población privada de libertad no sufriera ningún aumento en los próximos años, hecho que de ningún modo puede garantizarse, dada la tendencia ascendente que muestran los datos de 2008/2009 y el impacto que pueda tener la reciente reforma del CPP.

Resulta muy preocupante que el Plan no proponga como objetivo primordial, eliminar la detención de personas en las comisarías. Los informes siguen sin considerar fehacientemente a este universo de personas. En el Plan se menciona que 1.200 personas detenidas en dependencias policiales van a ser trasladadas a las unidades 46,

⁵⁷ Cfr. Información estadística elaborada por el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, "Antecedentes y evolución de la arquitectura penitenciaria", Anexo I.

⁵⁸ En este sentido, el Plan presentado por el Poder Ejecutivo provincial prevé la construcción de: nuevos pabellones en unidades ya existentes por 1500 plazas; 85 viviendas para detenidos en régimen abierto; 10 alcaidías de 70/80 plazas cada una que absorberían parte de las personas alojadas actualmente en comisarías; 2 nuevos complejos con 3 unidades cada uno, de 450 plazas cada uno. Esto significará 2700 nuevas plazas, ya que 2 de estas unidades reemplazarán a una unidad existente.

⁵⁹ Servicio Penitenciario Bonaerense, partes diarios 28-03-2008 y 16-03-2009.

⁶⁰ Servicio Penitenciario Bonaerense, Parte diario 29-10-2008.

⁶¹ Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Parte 16-03-2009.

47 y 48 (Complejo San Martín), pero la capacidad prevista de estas unidades no es suficiente, en modo alguno⁶², para eliminar las comisarías como espacios de detención. Tampoco se establece un plazo para efectuar estos traslados. En la actualidad se encuentran unas 4.142 personas en comisarías, y no se hace ninguna mención respecto de las otras 2.942 personas que allí quedarían.

III.2.c. Carencia de una definición oficial y pública sobre los criterios para determinar las plazas penitenciarias

Otra grave falencia de la política del Ejecutivo provincial reside en la absoluta falta de claridad sobre los criterios usados para arribar al cálculo de “plazas ideales”, cuestión que aparece como la base de su propuesta y de la afirmación de que el problema de la sobrepoblación está próximo a solucionarse.

El plan incluye un Anexo dedicado al análisis de Población y plazas. Allí se especifica la cantidad de plazas que a partir de ahora serán consideradas válidas para cada unidad. En la mayoría de los casos, las plazas establecidas utilizando “espacios individuales de uso” significan una reducción importante de las plazas que el SPB ha considerado tener hasta ahora⁶³. Según la estimación de mayo de 2008, última información oficial disponible, el sistema penitenciario provincial contaría entonces con 16.874 plazas masculinas y 984 femeninas. Es decir, un total de 17.858 cupos carcelarios.

Es evidente que para llegar a esta definición se han utilizado criterios más exigentes que los utilizados por las gestiones anteriores, cuando se estableció el cupo del sistema mediante una resolución del Ministro de Justicia⁶⁴. Sin embargo, los criterios usados para arribar a este cálculo de “plazas ideales” por unidad, no se han establecido con claridad sino que solo se mencionan algunas pautas, que tampoco resultan uniformes para todos los establecimientos y/o pabellones. Por ejemplo: para determinar el cupo de los pabellones colectivos se estaría usando como parámetro, la disponibilidad de 6 mts² por interno⁶⁵, mientras que las celdas de 2 personas pasarían a ser individuales y las de 4 pasarían a ser de 3.

Las constantes variaciones y disparidades de criterios para definir lo que se considera una plaza penitencia han sido motivo de muchos debates y fuente de imprecisiones⁶⁶. El relevamiento de unidades de marzo de 2008 debería haber sido aprovechado para recabar la información necesaria para establecer normativamente los estándares que deben definir a una plaza penitenciaria, estableciendo por fin un parámetro objetivo.

El hecho de que los criterios utilizados no hayan sido explicitados en el plan hace difícil la evaluación de su adecuación a los estándares internacionales de referencia.

Por otra parte, en frontal contradicción con las ideas sostenidas en el plan, se han verificado a lo largo de 2008 situaciones como el agregado de camas cuchetas para “ampliar” la capacidad de alojamiento de algunas unidades⁶⁷.

⁶² Según consta en el Anexo XLVIII del Plan penitenciario, las capacidades de estas unidades son U46, 82 plazas; U47, 336 y U48 450.

⁶³ Así, por ejemplo, la Unidad N° 1 de Olmos pasaría a tener 1.056 plazas, cuando hoy alberga a 1.814 personas y su cupo es -según el parte diario del SPB del 26-9-08- de 1.950 plazas.

⁶⁴ En esa oportunidad, el entonces Ministro Di Rocco estableció mediante la Resolución N° 221, fechada el 23 de noviembre de 2004 que el sistema contaba con 22.500 plazas. Así, en total la reducción de los cupos que plantea el nuevo Plan es de importante magnitud, sobre todo en las unidades de hombres: de 24.044 plazas masculinas a 16.874 (un 30%), y de 1.044 plazas femeninas a 984 (casi un 6%). Según parte diario SPB del 26-09-2008.

⁶⁵ Cfr. Presentación del Gobierno provincial ante la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, citado, pág. 24.

⁶⁶ Cfr. “Las políticas de privación de la libertad”, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005, Buenos Aires, CELS – Siglo XXI Editores Argentina, 2006, capítulo VII, pp. 174-178.

⁶⁷ Un claro ejemplo de ello es lo informado por el director de la unidad 23 de Florencio Varela el 05 de junio de 2008 en el marco de una visita realizada por la Defensoría General de San Nicolás. Allí declaró que “dicha unidad originalmente, contaba con un cupo para alojar

III.2.d. No se prevén líneas de acción para cuestiones urgentes.

En paralelo, debe tenerse en cuenta que el relevamiento realizado por el gobierno para la formulación del plan arrojó resultados que demandan reacciones rápidas. Se trata de situaciones de variada índole que implican no sólo constantes violaciones a los derechos de las personas privadas de su libertad, sino amenazas concretas e inmediatas a su integridad física.

En este sentido, a pesar de que se reconoce algunas de estas falencias, no se conoce un plan de contingencia urgente. Según el plan, el abordaje de estas materias está previsto solo a mediano o largo plazo, sin precisar en concreto cuándo se pondrán en marcha las obras y el tiempo que demandarán⁶⁸. Esta cuestión ha motivado la crítica del Área de Planificación de Infraestructura de la Secretaría de Planificación de la SCBA⁶⁹ y un requerimiento de ulteriores precisiones por parte del máximo tribunal provincial al Ejecutivo de la provincia⁷⁰.

III.3. Ausencia de políticas específicas para abordar la problemática de la violencia en los centros de detención

A fines de 2008, el CELS requirió al ejecutivo provincial información específica sobre el tema. En respuesta, el gobierno describió algunas iniciativas destinadas a disminuir los niveles de violencia. Sin embargo, de la información enviada se advierte un enfoque muy restringido a las situaciones en las que se producen hechos violentos entre internos. Lamentablemente, esta mirada excluye la posibilidad de dar cuenta de los casos de violencia institucional del SPB o la policía sobre los detenidos, así como una evaluación de las acciones de los agentes que promueven, habilitan o toleran los hechos entre detenidos.

Entre las medidas, se incluyó el diseño de un Procedimiento Integral de Requisas. Estos procedimientos, según el informe de la Subsecretaría de Política Criminal "tuvieron un éxito rotundo (...) logrando extraer un número de armas que superó ampliamente los cálculos previstos"⁷¹. El informe no mencionó, sin embargo, la cantidad previa de armas requisadas, ni las requisadas a partir de la implementación del nuevo procedimiento. Tampoco hizo alusión a la cantidad de hechos de violencia con armas que se producen ni al impacto que tuvo en la disminución de estos casos. Del mismo modo, tampoco se hizo mención a cómo este nuevo procedimiento

un total de 350 internos, siendo que en la actualidad, luego de haber efectuado una serie de reformas en los sectores de los pabellones (...) se encuentran alojados 751 internos". Pero resulta que dichas reformas consisten ni más ni menos que en el agregando de camas cuchetas. Esta situación —de por sí inadmisible— se ve agravada por las dimensiones de las celdas en cuestión, las cuales son de 2 x 1,5 mts. (una superficie de 3 mts.²). Estos espacios minúsculos están siendo usados en algunos casos para alojar a dos personas. En el acta labrada con motivo de la visita quedó documentado de manera contundente -entre otras cosas- la persistente situación de sobrepoblación y hacinamiento en la cual se encuentran detenidos. Según se establece en el acta el pabellón N° 8 cuenta con 28 celdas unipersonales, en tanto que se encontraban alojados allí 40 detenidos. En tanto que en el pabellón N° 9, el cual cuenta con un total de 18 celdas, se encontraban alojadas a dicha fecha 22 internos.

Ejemplos como éste nos muestran que a la imprecisión con que han sido definidas las plazas de las unidades, se suman disparidades importantes en la información provista. La unidad 23, con capacidad original de 350 plazas, ocupada hoy por 751 internos, queda definida por el criterio utilizado en el relevamiento oficial "espacios mínimos individuales de uso" como una unidad con 482 plazas. Como mencionamos, las razones que sustentan estas decisiones persisten sin ser explicitadas.

⁶⁸ Cfr. Anexos a la presentación del Gobierno Provincial ante la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, citada.

⁶⁹ El Área de Infraestructura de la Secretaría de Planificación de la SCBA destacó con fecha 4 de noviembre de 2008: "...A modo de observación debemos decir que a las acciones a realizar, especialmente las referidas a obras en general, no se encuentran dimensionadas ni cuantificadas razón por la cual, no es factible establecer montos de inversión ni tiempos de ejecución, insumos básicos de cualquier plan. Por lo expuesto, entendemos que sería necesario requerir la incorporación de estos datos que permitirían, por un lado, evaluar las estrategias adoptadas y por otro establecer los mecanismos de seguimiento en el cumplimiento de los objetivos propuestos..." Cf. "Verbitsky, Horacio, Representante del Centro de Estudios Legales y Sociales- Habeas corpus. Rec. de casación. Rec. extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley", Expte. 83.909, Fs. 2895-97.

⁷⁰ *Ibid.*, Fs. 2949.

⁷¹ Nota enviada por la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 31/10/2008 en respuesta a un pedido de información hecho por el CELS.

disminuirá los hechos de violencia que se producen con motivo de la utilización de la fuerza en el momento de la requisita.

Las demás iniciativas mencionadas para reducir la violencia en los penales fueron el fortalecimiento de los "Grupos de Admisión y seguimiento" para mejorar la clasificación de los internos; la ampliación de los espacios de educación y trabajo y las actividades recreativas, sin mucho más detalle.

En función de la grave situación expuesta en el apartado II.4. de esta presentación, es fundamental que se diseñe e implemente una política específica dirigida a reducir los niveles de violencia interna en los lugares de detención así como las prácticas de maltrato por parte de los encargados de la custodia. La omisión de líneas de acción concretas al respecto resulta de una gravedad manifiesta.

III.4. Duros mensajes que comprometen la garantía de independencia judicial

El grave escenario hasta aquí descrito se enmarca en un contexto signado además por el endurecimiento del discurso del ejecutivo provincial en materia de políticas de privación de la libertad y el impulso de destituciones de magistrados sobre la base de decisiones judiciales en las que se hiciera primar la regla de la libertad durante el proceso.

El Poder Ejecutivo tiene una clara función en la definición de la política criminal. Este rol lo lleva adelante, por un lado, a través del impulso e implementación de medidas concretas como la elaboración de proyectos de ley, la reglamentación de normas y el dictado de resoluciones ministeriales. Ahora bien, también los mensajes que los operadores de las agencias ejecutivas envían a través de los medios de comunicación son determinantes para definir la orientación de las políticas.

El impacto de estos mensajes se pudo observar en el cambio de la tendencia descendente de personas detenidas aún antes de que se pusiera en vigencia la reforma procesal. En este sentido, las declaraciones del Sr. Gobernador y del Sr. Ministro de Justicia bonaerense, que remarcan la necesidad de limitar el acceso a las medidas alternativas a la privación de la libertad⁷², así como el reciente impulso de procedimientos de remoción

⁷² Ver a este respecto, Diario El Día, "Delitos: fuerte reclamo de Scioli a la Justicia", nota del 22 de enero de 2008. Allí, el Sr. Gobernador manifestó: "...es muy importante no solamente el accionar de la Policía, alentado muchas veces por información que aportan los vecinos a través del 911, sino también es determinante que luego la Justicia aplique con la fuerza de la ley las penas para este tipo de delito. Que no entren por una puerta y salgan por la otra porque después la gente se indigna y tiene razón...". (el destacado es propio) En igual sentido, en una entrevista concedida al Diario Hoy a dos meses del inicio de la gestión, el Gobernador de la provincia destacó "que va a dotar al Poder Judicial de herramientas para que pueda llevar adelante su tarea porque "acá, el que las hace las paga". (el destacado es propio) Cfr. Diario, Hoy, 24 de enero de 2008, "Entrevista a Daniel Scioli: El principal temas por resolver es la Reforma Procesal penal". A su vez, en declaraciones al Diario la Nación, Daniel Scioli destacó que impulsaría la agilización de los procesos judiciales, la modificación del Código Procesal y la habilitación de 8700 nuevas plazas carcelarias. Manifestó en este sentido: "Todos estos cambios ayudarán a generar un sistema de seguridad más confiable. Me indigna que los delincuentes entren por una puerta y salgan por la otra, y a la gente también. Me piden que no pase más. Y con esto no va a pasar " (el destacado es propio) Cfr. Diario La Nación, "Lanzan una reforma para agilizar la justicia provincial", nota de fecha 29 de enero de 2008. Ver a su vez, "Casal pide que se revisen casos de prisión morigerada", 5 de agosto de 2008, disponible en www.prensa.gba.gov.ar/notaImprimible.php?idnoticia=1488. Allí se citan las siguientes declaraciones del titular de la cartera de Justicia de la provincia en conferencia de prensa: "... el Gobernador ya ha hecho un anuncio público que vamos a incorporar dentro del proyecto de reforma del Código Procesal Penal (...) medidas restrictivas a estos beneficios extraordinarios, léase, excarcelación extraordinaria o morigeración de la pena en los casos de delitos gravísimos, los cuales he anunciado referencialmente recién. La segunda cuestión es que vamos a oficiar, en el día de hoy, a estos 22 casos que hemos detectado, que son los primeros, a cada uno de los jueces intervinientes para sugerirles, la competencia extrema que podemos ejercer, una sugerencia sobre el poder judicial. Porque de ningún modo el Poder Ejecutivo va a interferir en la acción del Poder Judicial; pero sí sugerir que se revoquen esas medidas dado que dadas las condición, la calificación y el delito por el que se le está investigando, o detenido, o condenado, no existen garantías para la seguridad pública en los casos de los arrestos domiciliarios..." En este mismo sentido, el Dr. Casal indicó: "...Nosotros lo que pretendemos y lo hemos discutido largamente con el Gobernador y ahora estamos trabajando en un ratito más con los equipos técnicos, que en los delitos graves y ya vamos a decir cuales, se prohíba cualquier tipo de excarcelación extraordinaria o morigeración.

contra tres magistrados por la concesión de medidas alternativas a la privación de la libertad⁷³, también tienen un impacto significativo en materia de políticas de privación de la libertad en la provincia.

El Poder Judicial recepta tanto las medidas impulsadas e implementadas desde el Ejecutivo, como sus señales a través de los medios de comunicación. Durante la reforma procesal del año 2000, a todas luces inconstitucional, se apreció un poder judicial muy receptivo a este tipo de definiciones políticas. Los resultados del impulso de políticas de mano dura, convalidadas judicialmente, tuvieron como consecuencia, el colapso del sistema carcelario de la provincia y la sistemática violación de los derechos de las personas privadas de libertad.

III. 5. La responsabilidad del Estado Federal

III.5.a. *Un discurso incongruente en materia de derechos humanos*

Desde la recuperación de la democracia, y en estos últimos años más que nunca, los derechos humanos han ocupado un lugar central en la agenda política del Estado argentino. Sin duda, la experiencia histórica en la lucha por la protección y defensa de los valores de verdad y justicia han hecho de Argentina un caso paradigmático frente a la comunidad internacional y un claro referente de lucha hacia el fortalecimiento de la democracia para los países de la región.

Sin embargo, esa posición resulta del todo incongruente con la política penitenciaria actual de la provincia de Buenos Aires. En tal sentido, es inadmisibles que el Estado argentino emplee una retórica dirigida hacia el avance de las políticas de memoria y justicia por los crímenes del terrorismo de Estado, y que al mismo tiempo se conviva con la deplorable situación de los centros de detención y comisarías de una de las jurisdicciones más importantes del país.

No hablo de excarcelación porque ya este tipo de delitos no son excarcelables. Pero sí hemos observado que se ha tomado otro camino en este tipo de delitos graves utilizando la excepcionalidad de la extraordinaria o utilizando la excepcionalidad de la morigeración. A ese punto es donde entendemos que tenemos que preservar fundamentalmente la seguridad de los vecinos y la tranquilidad pública respecto a esto..." (el destacado es propio)

Asimismo, en otra oportunidad el Dr. Casal destacó que se realizarían reuniones con magistrados para intentar acordar pautas para la asignación de beneficiarios del sistema de monitoreo electrónico. En tal sentido, consideró: "Las libertades o excarcelaciones con arresto domiciliario o con este tipo de pulseras deben usarse sólo por cuestiones humanitarias y restringirse a madres embarazadas o con niños pequeños, ancianos y enfermos terminales..." Cfr. Diario La Nación, nota de fecha 3 de agosto de 2008.

En paralelo, con fecha 5 de agosto de 2008, el Sr. Gobernador afirmó que impulsaría la reforma del Código de Procedimiento Penal para evitar las excarcelaciones y también para limitar el uso de pulseras electrónicas para monitorear a los presos beneficiados con el arresto domiciliario, al tiempo que se indicó que habría dado instrucciones de "agilizar las modificaciones "clave" del código, como la limitación de las excarcelaciones, para que "no queden en manos de una valoración del juez", y la introducción de variantes legales respecto de la utilización de pulseras para que los jueces sólo puedan aplicar este beneficio a mayores de 65 años, personas embarazadas y enfermos terminales. Scioli también pidió a sus funcionarios que revieran la cantidad de excarcelaciones otorgadas y que controlaran que el beneficio de la libertad vigilada con la pulsera sólo fuera concedida a embarazadas y mayores..." (el destacado es propio) Ver a este respecto, Diario Clarín, "Tras la masacre de Campana, Scioli quiere reformar el Código de Procedimiento Penal", de fecha 5 de agosto de 2008.

⁷³ Por un lado, se impulsó en 2008, la destitución del Juez de Garantías, Nicolás Schiavo quien le había concedido una medida alternativa a la privación de la libertad a una persona, que fue luego acusada del asesinato de una familia en Campana, provincia de Buenos Aires. Ver a este respecto, Diario Hoy, "Arrancó el jury al magistrado", 8 de octubre de 2008. Por otro lado, más recientemente, se impulsó el juicio político de los jueces de garantías Rafael Sal Lari y Estaban Rossignoli, titulares de los Juzgados de Garantías en lo Criminal y Correccional Nros. 3 y 4 de San Isidro, provincia de Buenos Aires. Los magistrados fueron denunciados por haber dispuesto la libertad durante el trámite del proceso penal de dos personas que luego fueron acusadas de la comisión de un homicidio. Ver a este respecto, Diario Judicial, "los jueces no quieren ser el chivo expiatorio de la inseguridad", 18 de marzo de 2009, disponible en <http://www.diariojudicial.com.ar/nota.asp?IDNoticia=37353> A su vez, ver Comunicado de Prensa de fecha 12 de marzo de 2009 del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Departamento Judicial de San Isidro en repudio al impulso de estos procedimientos de destitución, disponible en <http://www.magistradossidro.org.ar/>.

III.5.b. El Estado federal frente a las autonomías provinciales en casos de violaciones de derechos humanos

Los principios generales del derecho internacional relativos a la responsabilidad internacional de los **Estados federales** permiten sostener que éstos son responsables por las acciones y/u omisiones de sus subdivisiones políticas y no pueden eludir dicha responsabilidad alegando que sus poderes constitucionales de control sobre ellas son insuficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales⁷⁴.

Indudablemente, la estructura federal del Estado argentino condiciona en parte la forma en que se deben cumplir las decisiones internacionales. Sin embargo, esta distribución de competencias entre la federación y sus unidades componentes no releva al Estado federal de adoptar por sí —cuando no lo pueda hacer a través de sus unidades territoriales— las medidas necesarias para asegurar que los derechos reconocidos en la Convención sean efectivamente respetados.

El gobierno federal debe disponer de medios y recursos suficientes para asegurar que en todas las provincias se respeten, en la legislación y en la práctica, las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados.

El Estado nacional tiene **un rol de garante final en el cumplimiento de esas obligaciones**, aún en casos que resulten de competencia directa de las provincias. Se trata de una obligación de garantía que obliga a las autoridades federales —de los tres poderes del Estado— a tomar acciones afirmativas, a adoptar medidas efectivas para que las provincias cumplan con las obligaciones internacionales, y para que se aseguren los mismos alcances de derechos humanos a todas las personas que habitan en el país, cualquiera sea la provincia.

A este respecto, resulta fundamental reparar en que las condiciones en las que se encuentran las cárceles de la provincia de Buenos Aires no constituye un problema aislado. Si bien destacamos la especial situación de gravedad que representa esa jurisdicción —que, reiteramos, alberga alrededor del 50% de las personas privadas de libertad del país— es una realidad que comparten otras provincias, tales como Mendoza, cuya gravedad ha originado el involucramiento de la CIDH y de la Corte Interamericana a través del dictado de medidas cautelares y provisionales respectivamente⁷⁵. En Santa Fe aún resuenan las denuncias por maltrato y condiciones inhumanas de detención.⁷⁶ Finalmente, en el sistema federal, también se mantienen situaciones de extrema preocupación.

Pese a ello, el poder Ejecutivo nacional no ha asumido la responsabilidad de involucrarse con el énfasis y la urgencia que la situación amerita, ni ha adoptado medidas enérgicas a este respecto. Ha permanecido ausente en el abordaje de esta situación, convalidando, de esta manera, la violación generalizada y sistemática de derechos fundamentales que se vive en las cárceles de la provincia de Buenos Aires.

III.5.c. Un discurso público que avanza hacia políticas autoritarias

⁷⁴ CADH, art. 28.2.

⁷⁵ Sin embargo, desde la adopción de las medidas provisionales de protección de derechos en el año 2005, hasta la fecha, ni la provincia ni el gobierno federal dieron respuestas satisfactorias para solucionar esta cuestión. En la audiencia realizada el 4 de diciembre de 2008, la Corte IDH recibió un duro informe de los peticionarios mendocinos, en el que se actualizaba la situación de las cárceles de la provincia. Aunque la provincia no aceptó que la Corte analizara la situación mendocina, los representantes del Estado aceptaron que aún no estaban dadas las condiciones para que se revocaran las medidas cautelares dictadas por la Corte. Véase "Duro informe en la Corte Interamericana por las cárceles mendocinas", MDZ OnLine, 5 de diciembre de 2008, y "Habrá otra inspección internacional a las cárceles mendocinas", Los Andes, 18 de diciembre de 2008.

⁷⁶ La situación de las cárceles y comisarías de Santa Fe ha sido nuevamente denunciada por los detenidos y por la Coordinadora de Trabajo Carcelario (CTC). Esta organización sostuvo que: "la situación en las comisarías está prácticamente igual que en la gestión anterior, ya que han triplicado la cantidad de población que pueden tener". Este respecto, ver "No está saliendo como se esperaba", Rosario/12, 14 de enero de 2009, disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-16852-2009-01-14.html>>.

Durante el transcurso del 2008 la actitud del gobierno nacional ha sido la de excluir el tema carcelario de la agenda pública y del debate social y convalidar algunos discursos penales autoritarios, en lugar de impulsar propuestas vinculadas con la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad. De este modo, lejos de emitir mensajes claros de condena al modelo criminal vigente en la provincia, ha alimentado discursos restrictivos de derechos a través de muy preocupantes declaraciones públicas, que repercuten sustancialmente en el funcionamiento de la justicia penal y en los derechos de las personas privadas de libertad, favoreciendo la perpetuación de doctrinas autoritarias que promueven las peores prácticas de las fuerzas de seguridad y de la justicia, esto es, las detenciones arbitrarias, el armado de causas, el abuso de la prisión preventiva y las condiciones inhumanas de detención⁷⁷.

III.5.d La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: una deuda pendiente.

Justamente para garantizar un mayor control de las prácticas de maltrato, violencia y torturas en las cárceles, las condiciones de los centros de detención, los índices de sobrepoblación y hacinamiento, entre otras cuestiones, el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, comprometió a los Estados Partes a diseñar un *Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura* (MNP). Este mecanismo fue concebido a los efectos de estatuir en los países ratificadores un organismo o agencia con competencia *para efectuar visitas periódicas a los centros de detención federales y provinciales a fin de implementar plenamente los estándares contemplados en el Protocolo Facultativo de la Convención*.

La Argentina, tras su ratificación a finales de 2004⁷⁸, contaba con un año⁷⁹ para efectivizar el compromiso internacional asumido. Sin perjuicio de ello, transcurridos más de 4 años, este MNP no ha sido implementado⁸⁰.

La inercia del Estado en la implementación del Protocolo Facultativo en el país es una muestra más de las dificultades del Estado para diseñar y poner en funcionamiento dispositivos institucionales que generen mejores estándares de protección de los derechos de los detenidos. En este sentido, resulta especialmente preocupante que el Poder Ejecutivo Nacional siga sin generar instancias de diálogo y debate que permitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad.

Esta cuestión ha sido materia de preocupación por parte de esta ilustre Comisión, recientemente, en marzo de 2008. En ocasión del 131º periodo ordinario de sesiones, la CIDH recibió la visita de un representante del

⁷⁷ A título ilustrativo, en cuanto al tema de la seguridad, "que es un tema que nos conmueve a todos, también [hay que] entender que tienen que colaborar todos. Porque muchas veces la Policía trabaja, detiene, detiene y la Justicia libera, libera y libera". "Discurso de la presidente de la Nación en Pilar", 28 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5163>. Asimismo, en el Coloquio Anual del Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino (IDEA), realizado el 30 de octubre de 2008 en la ciudad de Mar del Plata, el juez de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, dijo: "los jueces también tienen que tomar conciencia. Yo creo que ahí también hay que hacer un análisis de la situación, el respeto de las garantías no significa de ninguna manera la noción de puerta giratoria, que algunos han dicho, que entran y salen, es muy importante que los jueces también tomen conciencia de eso y reconozcan algunas situaciones realmente graves que están ocurriendo. Pero lo que sí es cierto es que estos problemas no se solucionan con declaraciones ni tampoco con medidas aisladas, es una cuestión de políticas de estado". Véanse "Lorenzetti reclamó políticas estatales contra la inseguridad", La Nación, 31 de octubre de 2008, "Inseguridad y puerta giratoria", Página/12, 31 de octubre de 2008, y "La Justicia no debe ser una puerta giratoria", dijo el titular de la Corte", Clarín, 31 de octubre de 2008.

⁷⁸ El 8 de septiembre de 2004 se aprobó la ley 25.932, que aprueba el Protocolo. La ley se promulgó de hecho el 29 de septiembre y se publicó el 1 de octubre en el BO. El 16 de noviembre se hizo el depósito en la Secretaría de la ONU.

⁷⁹ Ver Art. 17 del Protocolo.

⁸⁰ Hasta el momento, la única propuesta oficial que se dio a conocer fue un anteproyecto de ley elaborado durante el año 2006 por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación que no respondía a los parámetros de independencia, idoneidad, autonomía, imparcialidad, diversidad, federalismo y transparencia exigidos por el Protocolo Facultativo para la creación del Mecanismo Nacional.

Subcomité contra la Tortura para explorar un trabajo coordinado de asistencia mutua entre ambos sistemas — regional y universal— a los efectos de colaborar con los Estados de la región en la implementación de los mecanismos nacionales de prevención contra la tortura.

Sin perjuicio de la trascendencia que subyace a la creación de instancias de monitoreo de los centros de detención en Argentina y en la región —máxime cuando se presentan diagnósticos como los descritos en el caso de la provincia de Buenos Aires— en Argentina la conformación de un MNP continúa siendo una obligación que todavía no ha sido cumplida.⁸¹

III.5.e. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el abordaje de la situación de las personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires

Sin duda los poderes Ejecutivo y Legislativo cumplen un rol fundamental en la tutela de los derechos humanos, en tanto son responsables primarios del diseño y ejecución de políticas públicas. Pero cuando estas instancias incumplen, los tribunales locales tienen la obligación de traducir los derechos consagrados por normas y tratados internacionales, en prácticas concretas que garanticen su efectivo goce. De este modo, los órganos judiciales tienen la función de actuar como árbitros entre los poderes políticos y la ciudadanía y como supervisores de las decisiones políticas, las que deben compatibilizarse con los estándares jurídicos aplicables. La cuestión sobre la situación de las personas que sufren el encierro en cárceles y comisarías no escapa a dicha función.

Hace dos años atrás, ante esta misma Comisión, se subrayó y reconoció la trascendencia que tuvo la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en una cuestión de dimensiones complejas y estructurales como lo son las condiciones deplorables de encierro en la provincia de Buenos Aires. Sin duda alguna, el fallo cambió un paradigma institucional luego de décadas de comprobada ineficacia del control judicial sobre las condiciones de detención y del repetido fracaso del litigio individual frente a la cuestión de la superpoblación⁸².

En su sentencia, la Corte Suprema se propuso intervenir sobre el fondo de la cuestión y ordenó una serie de medidas. Entre otras, a) disponer el cese de la detención en comisarías de la provincia de menores y enfermos; b) instruir a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires y a los tribunales de todas las instancias de la provincia para que hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal; c) ordenar la elaboración de un informe pormenorizado, en el que consten las condiciones concretas en que se cumple la detención a fin de que los jueces respectivos puedan ponderar adecuadamente la necesidad de mantener la detención, o bien, dispongan medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas; d) exhortar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la provincia de Buenos Aires a adecuar su legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y su legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales.

Finalmente, el tribunal fue enfático al sostener la necesidad de “implementar un criterio de ejecución que en justo equilibrio y con participación de la sociedad civil contemple los intereses en juego y otorgue continuidad al

⁸¹ En el mes de abril de 2008, en el marco de su primera Evaluación Periódica Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el representante de la Argentina fue indagado y se le hicieron recomendaciones acerca de la necesidad de crear y/o designar el Mecanismo Nacional. El Estado argentino se comprometió ante ese consejo a implementar a la brevedad el Protocolo Facultativo (véase “Informe del Consejo de Derechos Humanos de la ONU”, A/HRC/8/34 and Corr.1, 11 de junio de 2008).

⁸² Filippini, Leonardo, “Análisis del fallo: La ejecución del fallo “Verbitsky”. Una propuesta metodológica para su evaluación” en Pitlevnik, Leonardo G., Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sumarios y análisis de fallos Tomo 3. Librería el Jurista. 2007

dialogo ya iniciado⁸³. En virtud de ello, ordenó el establecimiento de un procedimiento de dialogo entre los actores públicos y privados involucrados para "arribar a soluciones consensuadas y sustentables". Asimismo, ordenó que cada sesenta días se le informara sobre los avances logrados en ese ámbito. De esa manera la Corte se atribuyó un rol fundamental en la tutela del funcionamiento y los resultados del remedio elegido.

Sin embargo, el compromiso asumido por el tribunal de erigirse como supervisor de las medidas conducentes a revertir este escenario **no ha sido lo suficientemente activo y vigoroso**. Por el contrario, ha mostrado una inercia preocupante y hasta contradictoria en relación con su promisoría aproximación a la problemática.

En virtud de ello, se sucedieron una serie de reclamos insistentes, aunque infructuosos, por un involucramiento más activo de la Corte Suprema, en tanto 'guardiana' de la ejecución del fallo. Así, por ejemplo, han sido remitidas en al menos tres oportunidades, comunicaciones informando sobre el estado de ejecución de la sentencia y denunciando la falta de avances en el desarrollo de las órdenes emanadas del Tribunal⁸⁴. Más recientemente, y ante la inminencia de la reforma procesal en la provincia, se cursó una nota alertando sobre la amenaza al incumplimiento del fallo en caso de aprobarse la nueva normativa. Sin embargo, estas presentaciones no motivaron un involucramiento más activo de la Corte Suprema.

IV. CONCLUSIONES

La *no repetición* de las violaciones a los derechos humanos es un componente central de la obligación que tienen los Estados de garantizar los derechos humanos prevista en los artículo 1.1 y 2 de la CADH y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. En general, la garantía de no repetición de las violaciones a los derechos humanos ha sido desarrollada en la jurisprudencia de los órganos de aplicación de los tratados de derechos humanos como parte integrante de las reparaciones inmateriales que se han de otorgar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha considerado, en el marco de su actividad contenciosa, que la garantía de no repetición forma parte de las medidas positivas que el Estado debe adoptar para que la violación a los derechos humanos que ha sido analizada en el caso no vuelva a ocurrir.⁸⁵

También, el derecho internacional de los derechos humanos ha precisado aún más la garantía de no repetición como parte integrante de las obligaciones de los estados de proveer recursos judiciales efectivos y reparaciones dentro de sus ordenamientos jurídicos internos. Así, los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", conforme los términos de la Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, establecen en

⁸³ CSJN, "Verbitsky, Horacio s/habeas corpus, V. 856 XXXVIII, considerando n° 26.

⁸⁴ Por ejemplo, en el escrito presentado en fecha 29 de diciembre de 2005 se solicitó la intervención de la Corte para que ordenara al Gobierno de la provincia de Buenos Aires y a la Suprema Corte de la Provincia a elaborar y distribuir entre quienes participan de la Mesa de Dialogo la información actualizada sobre el estado de situación de las cárceles y comisarías de la provincia. En una ulterior presentación de fecha 6 de octubre de 2006 se solicitó a la Corte se requiriera al estado provincial la presentación de un plan coordinado que permitiera lograr el mejoramiento de las condiciones de detención en las cárceles bonaerenses; de manera subsidiaria, se requiriera a la presidencia de ambas cámaras de la legislatura provincial un informe sobre las medidas que vayan a adoptarse en ese ámbito para cumplimentar lo ordenado en el fallo "Verbitsky". En esa oportunidad también se solicitó que se exhortara a la SCBA a informar sobre las medidas que haya implementado y las que piensa implementar en el futuro para garantizar una aplicación efectiva y uniforme del fallo "Verbitsky" en todas las instancias judiciales de la provincia. Por último, en fecha 15 de diciembre de 2008, ante la inminente sanción de la reforma procesal penal en la provincia de Buenos Aires se requirió a la Corte que adoptara las medidas que considerara pertinente para garantizar el cumplimiento efectivo del fallo y en tal sentido evitara que se implementen medidas regresivas para los derechos de las personas privadas de libertad.

⁸⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), caso "Bámaca Velásquez", Reparaciones, sentencia de 22 de febrero de 2002, párrafo 77; caso del "Caracazo", Reparaciones, Sentencia de 29 de agosto de 2002, Serie C N° 93, en párrafo 52.

su numeral 22 que entre las medidas necesarias para garantizar la “satisfacción” como forma de reparación se han de incluir “...*Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones*”.

Por último el numeral 23, la Asamblea General señala que

“Las *garantías de no repetición* han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención: (...) *h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan...*” (El destacado es propio)

Como se observará, la garantía de no repetición no es, entonces, un componente exclusivo de la reparación de violaciones a los derechos humanos es, también, una guía de comportamiento de los Estados para que adecuen su actividad en orden a impedir la reiteración de hechos que constituyan violaciones a los derechos humanos.

La vigencia de esta garantía de no repetición tiene un especial significado con relación a las personas que se encuentran privadas de libertad en condiciones de hacinamiento y superpoblación. En este sentido, es determinante lo establecido en los “*Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de libertad en las Américas*” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Resolución 1/08) que señala:

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

En la medida en que tanto V.E. como el propio Estado provincial⁸⁶ han reconocido que las restricciones en materia de excarcelatoria y “*un excesivo uso de la prisión preventiva por parte de los jueces de la provincia*” resultan factores determinantes para explicar el colapso del sistema carcelario bonaerense, el impulso desde el Gobierno provincial de la nueva reforma procesal penal —en tanto procura volver a endurecer el régimen de excarcelaciones— constituye una violación clara de la *garantía de no repetición*.

V. PETITORIO

Dada la situación de sistemática violación de derechos de las personas privadas de la libertad en la provincia de Buenos Aires descrita en esta audiencia, consideramos de suma relevancia que esta ilustre Comisión Interamericana mantenga y fortalezca el proceso de seguimiento que ha venido auspiciando, en pos del cumplimiento del derecho a la vida, integridad personal, libertad personal, garantías judiciales y debido proceso de este grupo de personas, contemplados en los diversos tratados internacionales de derechos humanos que obligan a Argentina.

⁸⁶ En este sentido, en el libro “Estado, Justicia y Ciudadanía. Las claves del proceso de reforma de la Política Criminal en la Provincia de Buenos Aires. Integración Social para la seguridad pública”, publicado en el año 2007 por el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, se sostiene que “gran parte del aumento de la población carcelaria tiene su origen en diferentes leyes dictadas en la Provincia de Buenos Aires entre las que se destacan la Ley 12.405 de abril de 2000 y la Ley 12.543 de diciembre de 2000. Estas normas incrementaron el uso de la prisión preventiva y limitaron la capacidad de los jueces para otorgar libertades.” (pág. 18). Asimismo, en el “Plan Edificio y de Servicios” presentado a la SCBA por la actual administración de la provincia, el 5 de mayo de 2008, en el marco de la ejecución del caso “Verbitsky”, se expresa que “una de las causales del incremento de la población carcelaria en al Provincia de Buenos Aires fue producto de las sucesivas reformas del Código Procesal Penal a partir del año 2000 (Ley 12405 y 12543), y por la que se vio incrementado el dictado de medidas de coerción, sumado a la dilación de los procesos judiciales.”

En este sentido, venimos a solicitarle a esta Comisión que:

- I. Le manifieste al Estado argentino su preocupación por la violación estructural y sistemática de los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires y por la adopción de políticas regresivas en materia de derechos humanos como respuesta a la problemática de la seguridad.
- II. Establezca un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de los "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad" en la provincia de Buenos Aires. En el marco de este proceso de seguimiento, debería recomendarle al Estado argentino que, al menos:
 - a) asegure por ley que en los procesos judiciales se garantice la libertad personal como regla general, y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (Principio III – Libertad personal. Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad);
 - b) en virtud de su posición especial de garante frente a las personas privadas de libertad, respete y garantice su vida e integridad personal y asegure condiciones de detención compatibles con su dignidad (Principio I – Trato Humano);
 - c) diseñe e implemente un mecanismo institucional de control de la sobrepoblación y el hacinamiento (Principio XVII - Medidas contra el hacinamiento);
 - d) adopte medidas apropiadas y eficaces para prevenir todo tipo de violencia institucional. Asimismo, garantice que los hechos de tortura y malos tratos ocurridos al interior de los lugares de privación de libertad, no permanezcan impunes. Para ello, se deben llevar adelante investigaciones serias, exhaustivas, imparciales y ágiles con el fin de esclarecer las causas, individualizar a los responsables e imponer las sanciones legales correspondientes (Principio XXIII - Medidas para combatir la violencia y las situaciones de emergencia).

Sin otro particular, con la seguridad de nuestra más alta estima, lo saludamos atentamente,

PAULA LITVACHKY
DIRECTORA PROGRAMA DE JUSTICIA DEMOCRÁTICA

GASTON CHILLIER
DIRECTOR EJECUTIVO