

## **DENUNCIA INCUMPLIMIENTO. PROPONE MEDIDAS. SOLICITA AUDIENCIA PÚBLICA.**

Sres. Jueces:

Horacio VERBITSKY, en mi carácter de representante legal del CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), con el patrocinio letrado de Rodrigo Diego BORDA, Tº 66 Fº 828 del CPACF, en el **Expte. nº 856/02 RHE, "VERBITSKY, HORACIO- REPRESENTANTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES S/HABEAS CORPUS"**, manteniendo el domicilio legal constituido en la calle Piedras 547, depto. 1º, Capital Federal, a Uds. decimos:

### **I. OBJETO**

Venimos a denunciar ante V.E. diversos incumplimientos del Estado provincial en relación a lo ordenando en la sentencia del 3 de mayo de 2005 (en adelante, fallo "*Verbitsky*" o "*Verbitsky*"). A fin de poder desarrollar estos argumentos en un marco adecuado e informar minuciosamente sobre el estado de la situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires, solicitamos a V.E. la realización de una audiencia pública.

Asimismo, es nuestro interés exponer en la oportunidad de la audiencia algunas propuestas factibles que permitan avanzar en la ejecución del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, Corte Suprema, Corte o CSJN) y profundizar las reformas institucionales que puedan garantizar la vigencia del derecho a condiciones dignas de detención en la provincia de Buenos Aires.

No desconocemos el cúmulo de trabajo que afronta V.E., ni las limitaciones que esta situación genera al momento de diseñar la agenda de las cuestiones que le compete resolver. Sin embargo, la importancia de los derechos afectados en esta causa y la gravedad de la situación de sobrepoblación y hacinamiento carcelario que se denuncia, como así también la complejidad del problema abordado — propia del litigio que promueve reformas estructurales—, tornan propicia la convocatoria a una audiencia pública a fin de que la cuestión planteada sea resuelta bajo las máximas garantías de intermediación, publicidad y transparencia.

Estas mismas razones llevaron a V.E. a implementar, en este caso, el mecanismo de las audiencias públicas y a habilitar esos espacios en otros casos de innegable relevancia institucional (cfr. CSJN, Acordada 30/2007).

### **II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN: PERSISTE EL SOMETIMIENTO A UN TRATO CRUEL, INHUMANO Y DEGRADANTE. SOBREPoblación Y HACINAMIENTO CARCELARIO.**

La Corte dispuso en "*Verbitsky*" que "*las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, recogidas por la ley 24.660, configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención*". Asimismo, determinó en aquella oportunidad que "*la sobrepoblación, en los niveles alcanzados y admitidos [en la provincia de Buenos Aires], de por sí acreditan que el Estado provincial incumple con las condiciones mínimas de trato reconocidas a las personas privadas de su libertad*" (voto de la mayoría, Cons. 24). En tal sentido, ordenó "*hacer 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*".

Sin embargo, pasados cuatro años de aquella decisión, las condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires —principalmente en lo que se refiere a las comisarías— resultan violatorias del estándar establecido. Como veremos, la sobrepoblación y el hacinamiento continúan caracterizando la vida en los centros de detención de la provincia. Esta situación se ha agravado durante la gestión del actual gobernador Daniel SCIOLI, en la cual se revirtió la tendencia de descompresión generada con posterioridad al fallo "*Verbitsky*". Asimismo, subsisten altos índices de violencia intramuros.

## **II. 1. La sobrepoblación carcelaria se agrava en forma alarmante**

En la decisión de V.E. quedó establecido que las condiciones inhumanas de detención que se habían comprobado en la provincia estaban directamente vinculadas con el nivel de hacinamiento y sobrepoblación existente. De este modo, una de las metas principales que se impuso a la provincia para resolver el problema constitucional planteado tuvo que ver con el mandato de reducir drásticamente los niveles de sobrepoblación existentes, de modo tal de desocupar las comisarias provinciales y adecuar las unidades penitenciarias a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos.

Por supuesto que nadie podía pretender que esto sucediera de un día para otro sino que, ante un problema de carácter estructural, se requería una solución estructural y —por definición— gradual. Sin embargo, pasados cuatro años, lejos de estar avanzándose hacia una solución, la situación se está acercando a los alarmantes niveles que se registraban a la fecha del fallo. El escenario actual muestra una evidente regresión con relación a los avances que se habían alcanzado durante los dos años posteriores a “*Verbitsky*”.

En absoluta contradicción con el mandato de V.E., la actual gestión de gobierno deshizo los pocos avances logrados en los años anteriores. Así, la discusión vuelve a ubicarse al comienzo de la ejecución del fallo, cuando la entidad de las violaciones de derechos acreditadas no admitían dilaciones ni políticas regresivas.

Lo que pretendemos destacar en esta presentación es que la situación de sobrepoblación existente es notoriamente más grave que cuando asumió la presente gestión de gobierno en la provincia de Buenos Aires y que las proyecciones indican que la tasa de encarcelamiento seguirá en ascenso, sin que el plan de construcción de plazas previsto pueda, ni mínimamente, absorber la cantidad actual de detenidos en condiciones dignas.

En la medida que el hacinamiento y la sobrepoblación representan una de las cuestiones centrales del caso, se hubiera esperado que luego de estos años, la provincia estableciera, por lo menos, un estándar cierto y consensuado para estipular la capacidad del sistema y determinar el nivel de sobrepoblación. Pues bien, como veremos en los puntos siguientes, la provincia se ha negado sistemáticamente a definir un indicador que permita discutir sobre la base de criterios claros y comunes a todos los interesados (cfr. Informe de la Secretaría de Planificación de la SCBA, fs. 4105, prueba a.11.).

Lo más cercano a esta definición sobre la capacidad del sistema, estableciendo algunos parámetros de medición, se encuentra en el relevamiento de las unidades penitenciarias de la jurisdicción realizado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, en el marco de la elaboración de un plan integral de infraestructura carcelaria solicitado por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (en adelante, SCBA) como parte de la ejecución del caso<sup>1</sup>.

Según este relevamiento, que fuera presentado el 5 de mayo de 2008 a la SCBA, y “*considerando condiciones recomendadas de espacios mínimos de uso*”, el sistema contaba con 16.874 plazas masculinas y 984 femeninas, lo que suma un total de 17.858 plazas<sup>2</sup>. Desde ese momento hasta la actualidad, se inauguraron 3 nuevas unidades, la U47, la U49 y la U53. Mientras que las dos primeras estaban incluidas en el relevamiento original (ya que era inminente su inauguración) la U53 no lo estuvo, por ello debe sumarse a la cantidad de plazas existentes.<sup>3</sup>

En consecuencia, tomando ese parámetro oficial —comunicado a la SCBA— y contabilizando las nuevas plazas creadas, en la actualidad **la capacidad del Sistema Penitenciario Bonaerense (SPB) es de 17.930.**

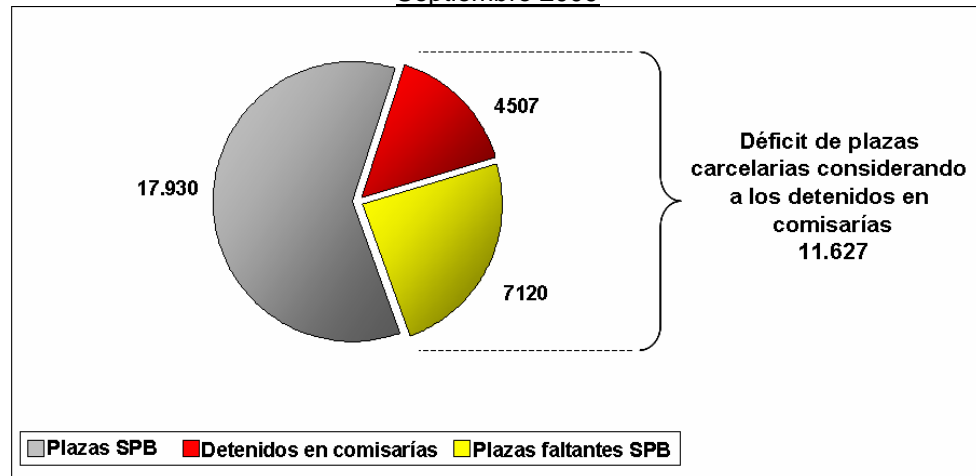
<sup>1</sup> SCBA, Resolución N°250/07, 19 de diciembre de 2007.

<sup>2</sup> Anexo LV, “Población y Plazas”, del Plan Edificio y de Servicios presentado por el Poder Ejecutivo con fecha 5 de mayo de 2008.

<sup>3</sup> Según el parte diario del Servicio Penitenciario Bonaerense del 14-09-2009 la Unidad 53 tiene 72 plazas masculinas.

Ahora bien, según la última información oficial disponible, el sistema mantiene a 25.050 personas albergadas en sus unidades<sup>4</sup>, y a 4.507 personas detenidas en comisarías<sup>5</sup>, lo que suma **un total de 29.557 personas privadas de su libertad**. Con un total de 17.930 plazas carcelarias, **la provincia tiene hoy un déficit de 11.627 plazas**.

Déficit de plazas penitenciarias en la Provincia de Buenos Aires  
Septiembre 2009



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

Esta situación, se debe en gran medida, al importante aumento de la cantidad de personas detenidas en la provincia, revirtiendo la disminución que se había logrado desde el fallo y hasta fines de 2007. Actualmente, el SPB alberga a 25.050 personas, es decir, casi un millar de personas más que 18 meses atrás<sup>6</sup>.

Por su parte, se volvió a concentrar en las comisarías el paliativo de la crisis penitenciaria. La situación se había descomprimido luego del fallo "*Verbitsky*". Entre mayo de 2005 y diciembre de 2007, la población detenida en dependencias policiales se redujo a menos de la mitad: de 6.035 personas a 2.782. No obstante, esta tendencia decreciente se quebró durante la actual gestión. En septiembre de 2009 las comisarías de la provincia de Buenos Aires albergan a 4.507 personas, un 62% más que a fines de 2007.

Bajo el parámetro de la información oficial presentada en mayo de 2008, una primera aproximación al problema permitiría concluir que la sobreocupación del SPB actualmente es del 39,7%. Sin embargo, si se incluye en este cálculo a las personas en comisarías, la situación es aún más grave y excede esta cifra: **la sobrepoblación en la provincia sería en realidad del 64,8%**.

Según parámetros internacionales, los sistemas penitenciarios que tengan una sobrepoblación del 20%, se encontrarían en estado de "**sobrepoblación crítica**"<sup>7</sup>. Según este indicador, la situación en la provincia de Buenos Aires es acuciante en la medida en que el nivel de sobrepoblación que se registra **triplica** el parámetro citado.

Asimismo, y por si fuera poco, algunos factores adicionales permiten sostener que el cuadro es mas grave. En primer lugar, como dijimos, 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 minimizar la existencia de sobrepoblación.

<sup>4</sup> Servicio Penitenciario Bonaerense, Parte diario 14-09-2009.

<sup>5</sup> Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Parte 14-09-2009.

<sup>6</sup> 24.208 personas en diciembre de 2007, según parte SPB.

<sup>7</sup> 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).

En este sentido, el gobierno de la provincia pareciera haber abandonado los parámetros utilizados en el plan edilicio de mayo de 2008. En la reunión de la Mesa de Diálogo de 29 de septiembre de 2009, el gobierno provincial señaló que estaba utilizando nuevamente la información obrante en los partes diarios del SPB para determinar la cantidad de plazas penitenciarias con las que cuenta el sistema. (cfr. prueba a.6.). Según sus estimaciones, esta capacidad ronda actualmente las 25.000 plazas carcelarias y, por tanto, la sobrepoblación en el ámbito penitenciario sería inexistente. Como resulta evidente, la utilización de este criterio representa un grave retroceso con relación al plan presentado por esta misma gestión en mayo de 2008. De esta manera, se pretende espuriamente manipular la definición del cupo penitenciario y así evitar sincerar la gravedad de la situación.

Además, existe otro problema al que hay que prestar atención que es el de la **“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).<sup>8</sup> Así se genera una doble sobrepoblación “permanente” que es indispensable considerar.

La extrema gravedad de la situación es reconocida por funcionarios del SPB al momento de contestar los requerimientos judiciales en procura del otorgamiento de plazas penitenciarias para alojar a las personas detenidas en comisarias. Así, el Alcaide Mayor (E.G.) Norberto D. ELIZALDE le comunicó al Tribunal Oral en lo Criminal n° 2 de Lomas de Zamora la imposibilidad material de trasladar a dependencias del SPB a las personas alojadas en una comisaría clausurada judicialmente:

“(…) solicito a V.E., sepa comprender que lo dispuesto precedentemente [el traslado de los detenidos,] no se ha logrado materializar en los términos requeridos oportunamente, en razón de la **difícil situación que atraviesa esta Institución en lo que a plazas de alojamiento se refiere, debido al apremiante estado de superpoblación en la que se encuentran la mayor parte de las Unidades Penitenciarias dependientes de este Servicio.** Que, sumado al cúmulo de requerimientos judiciales del tenor de la presente, listados de habeas corpus y solicitudes bajo apercibimiento de ley a la espera de ser cumplimentados, junto al incremento de clausuras de distintos pabellones y sectores de alojamiento por aplicación de recursos de habeas corpus, etc.; reducen considerablemente la capacidad habitacional de nuestras dependencias (*análogamente a la situación que describen las distintas seccionales policiales de esta provincia*), y coartan toda posibilidad de acrecentar el número de plazas de alojamiento a otorgarse a diario, tomando en cuenta la **exigua cantidad de libertades producidas en cada jornada.** Situación que continuaría generando hacinamiento en nuestros establecimientos, coadyuvando a vulnerar uno de los preceptos fundamentales consagrados en el art. 18 de nuestra Carta Magna y fallos de jurisprudenciales (sic) asiduamente aplicables a dicha problemática, al agravar las condiciones de detención de aquellos a la espera de ser ingresados al sistema como así también de quienes que (sic) ya se hallan inmersos, concediéndose plazas en forma masiva” (Sin negritas en el original. Se acompaña como prueba a.2.)<sup>9</sup>.

En suma, el alojamiento de personas en establecimientos carcelarios por sobre su capacidad es, por sí sólo, un indicador de **violación a la garantía de los reclusos de recibir un trato digno y condiciones adecuadas de detención.** Esta violación acarrea consecuencias concretas de suma gravedad para las personas privadas de su libertad y tiene repercusiones especialmente negativas en la ejecución de las penas.

<sup>8</sup> Al momento del relevamiento de datos por parte del gobierno provincial para su presentación de mayo de 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.

<sup>9</sup> Nota enviada el 15 de mayo de 2009, en el marco de la causa n° 1040\*07, caratulada: “...Habeas Corpus Correctivo en favor de la totalidad de los detenidos alojados en la Seccional Policial Lomas de Zamora sexta” en trámite ante el Tribunal Oral en lo Criminal n° 2 de Lomas de Zamora.

## II. 2. Subsisten las condiciones inhumanas de detención

La situación descripta se complementa con las condiciones materiales de detención en las cárceles y dependencias policiales de la provincia de Buenos Aires que vulneran el estándar de **“trato digno”** establecido por la Corte Suprema en *“Verbitsky”*. En la totalidad de los calabozos de las comisarías bonaerenses y en la mayoría de las unidades carcelarias provinciales se siguen violando las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas**, conjunto de principios que en función de lo dispuesto por V.E., adquieren plena normatividad en nuestro derecho positivo (Art. 18, CN).

Dicha violación se evidencia en una multitud de aspectos: las referidas a la necesidad de que los internos cuenten con celdas individuales destinadas al aislamiento nocturno (arts. 9º y 86º); a las condiciones de aireación, iluminación, calefacción y contacto diario con el aire libre (arts. 10º, 11º y 21º); a la necesidad de contar con instalaciones sanitarias adecuadas (arts. 12º, 13º y 14º); a las condiciones de higiene personal (arts. 15º y 16º); a la posibilidad de acceder a un servicio médico (arts. 22º a 26º); al acceso a una adecuada alimentación (art. 20); y a la separación de categorías (art. 8º).

Como puede observarse en las imágenes que se adjuntan a esta presentación<sup>10</sup>, las personas privadas de libertad en las comisarías son las que se encuentran en peores condiciones de habitabilidad, sufren más el hacinamiento, la falta de luz y aire, no tienen acceso a espacios de recreación, trabajo, o estudio. **Los detenidos permanecen en esos lugares insalubres las 24 horas del día durante meses y en algunos casos durante años.** Los riesgos que esta situación conlleva para la integridad física de las personas que las padecen constituye, sin lugar a dudas, el **sometimiento a un trato cruel, inhumano y degradante.**

La gravedad de la situación es tal que se ha optado por el alojamiento de detenidos en **comisarías clausuradas por orden judicial.** El Comisionado Jefe de Policía de la Departamental XXIX Lanús, Carlos M. GIORDANO, describe con crudeza este escenario, en una nota dirigida, el 11 de junio de 2009, al director del SPB. Allí refiere:

“Que de las 27 dependencias que conforman esta jefatura, 13 poseen clausurados sus calabozos por orden judicial, otras cuatro alojan determinadas temáticas (2 mujeres, 1 miembros FFSS y otras violadores) quedando solamente para alojar masculinos 10 dependencias, las que cuentan con restricción de alojamiento, también dispuestos por orden judicial, lo que hace que exista un **exceso en los cupos de más del 100%**, llegando a tener un total de 262 detenidos que exceden estos cupos; y **las detenciones que día a día se producen van agravando aún más el problema**, no solo en lo que a exceso refiere, sino que ello se traduce en **hacinamientos, peleas de los internos entre sí y con el personal policial, conflicto los días de visitas de familiares, por la gran cantidad de personas que se concentran, y por que no, peligro inminente de fuga, por lo que se refuerzan constantemente las medidas de seguridad, lo que significa que mengua la cantidad de personal en tareas de prevención**” (El destacado es agregado. Se adjunta como prueba a.3.).

A esta situación le es inherente el incremento de los niveles de tensión en las comisarías y la **propagación de situaciones de violencia** en esas dependencias. A diario se hacen públicos hechos que ponen seriamente en riesgo la integridad física de los detenidos, como **fugas, incendios, motines, peleas entre internos y violencia por parte del personal policial.**<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El registro fue filmado durante 2009 en comisarías de la provincia de Buenos Aires. Entre ellas: la comisaría 3era de Ensenada (20/03), la 1ra de La Plata (30/07) y la 1ra de Ringuet (30/07); la comisaría de mujeres de San Isidro (26/07/2009); la 2da de Esteban Echeverría (01/07), la 6ta de Lomas de Zamora (01/07) y la 5ta de Lanús; la 1era y la 2da de Quilmes (31/07); la Comisaría de Mujeres de La Matanza y la 14va. de Ramón Castillo (11/08).

<sup>11</sup> Sólo por citar algunos ejemplos, las siguientes noticias relatan situaciones de tensión y violencia que se desatan en comisarías sobrepobladas y que por lo general dejan un saldo alto de heridos. En este sentido, ver “Superpoblación de presos y deficiencias en comisarías”, Diario Hoy, 20/05/2008; “Descontrol”, Diario Hoy, 12/08/2008; “Tensión en los calabozos de City Bell”, Diario HOY, 02/10/2008; “Motín de detenidos e incendio en una comisaría de Ezpeleta” en Télam, 08/10/2008.

Asimismo, cabe señalar que **en la mayoría de las unidades del SPB las condiciones materiales de detención resultan inhumanas**. Esta situación fue reconocida por Florentín MELÉNDEZ, Relator Especial para los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En la audiencia llevada a cabo en marzo de 2009 ante la CIDH, sostuvo lo siguiente:

“...en las vistas que hemos realizado anteriormente hemos constatado altos niveles de hacinamiento, hemos constatado estados de salubridad inaceptables definitivamente, bajo todo punto de vista humano. Hemos detectado falta de medidas para garantizar una adecuada separación de categorías entre personas privadas de la libertad, que no solo deben garantizar separación de procesados y condenados, sino otro tipo de categorías, como tal lo planteamos en los principios de la Comisión. Hemos detectado, también, situaciones de alta precariedad de servicios básicos, o ausencia de servicios básicos en centros de detención, y también en cárceles, donde hay condenados hemos detectado la ausencia o fragilidad de programas de rehabilitación o de reinserción social”<sup>12</sup>.

La situación es de tal gravedad que incluso las unidades penitenciarias o módulos inaugurados durante los últimos años padecen falencias estructurales incompatibles con los estándares legales sobre condiciones de detención.

En tal sentido, Daniel NEGRI, perito arquitecto de la Asesoría Pericial La Plata, emitió, en septiembre de 2007, un dictamen sobre las condiciones materiales de la Unidad Penitenciaria n° 3 de San Nicolás, donde sostuvo que:

**“Las condiciones de detención en los módulos de reciente construcción, no admiten el menor análisis, el hacinamiento en un espacio único con una población de 50 internos en el módulo A y 53 internos en el módulo B, hablan de condiciones inhumanas y de la necesidad urgente de encarar una serie de reformas que hagan de ese sector un ámbito digno y seguro”** (Sin negrita en el original. Se adjunta como prueba a.6)<sup>13</sup>.

Por su parte, el Prefecto Mayor E.G. Jorge A. ZAMUDIO, Director de la Unidad Penitenciaria n° 46 —inaugurada en 2007— declaró, en el marco de una acción de habeas corpus, que

“no cuenta en dicha unidad con personal idóneo para brindar u tratamiento adecuado a las personas privadas de su libertad que presenten problemas de convivencia y/o adaptación al régimen allí imperante, (...) Que **personal de requisita realiza su tarea con una frecuencia de una requisita por día, sin embargo resulta insuficiente, teniendo en cuenta la estructura edilicia, donde predomina la construcción con bloques y varillas de hierro, utilizadas luego para fabricar elementos punzo – cortantes, a lo que debe sumarse la inexperiencia del personal de vigilancia (...)**”<sup>14</sup>.

Una mención extra merece la problemática específica respecto de las mujeres privadas de libertad, población que ha crecido aceleradamente en los últimos años, y para quienes el encierro representa una situación de mayor vulnerabilidad. Actualmente, hay 1097 mujeres en el SPB, y 89 niños que viven con sus hijos en prisión.<sup>15</sup> Del total de mujeres, son 25 las que están embarazadas.<sup>16</sup> Además, hay 297 mujeres detenidas en comisarías.

---

En particular corresponde destacar el caso de Nahuel Balsano, detenido por tentativa de hurto. Nahuel, de 21 años, murió en abril de 2009 en una Comisaría de Dock Sud, en un incendio que tuvo lugar tras un supuesto motín. Ver “Otra muerte joven con el sello de La Bonaerense en Avellaneda”, Prensa de Frente, 02/06/2009; “El caso de Nahuel Balsano”, 05/06/2009, <http://www.cja.com.ar/index.php?action=Noticias::detalle&id=126>

<sup>12</sup> Florentín Meléndez, audiencia ante la CIDH, 23 de marzo de 2009, 134º período de sesiones, Audiencia de situación general: “Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires”, 24 de marzo de 2009. El video de la audiencia está disponible en <http://www.oas.org/OASpage/videosondemand/show/video.asp?nCode=09-0057&nCodeDet=5>.

<sup>13</sup> Dictamen de Daniel Hugo Negri, Arquitecto, Perito Oficial en la causa N° 24.975, caratulada “Detenidos en la Unidad Penal III de San Nicolás s/ acción de habeas corpus”, 26 de septiembre de 2007.

<sup>14</sup> Declaración testimonial, prestada el 26 de noviembre de 2008, en la causa n° 4377 en trámite ante el Juzgado de Ejecución Penal de San Isidro, a cargo de Gabriel Alejandro David. Se acompaña como prueba a.5.

<sup>15</sup> Servicio Penitenciario Bonaerense, parte diario del 14 de septiembre de 2009.

<sup>16</sup> Datos julio de 2009. Ver Comisión Provincial por la Memoria, *El sistema de la Crueldad IV*, 2009.

El alojamiento de niños con sus madres en prisión se traduce en la constante violación de sus derechos, y genera una situación sumamente preocupante. Diversos informes muestran serias deficiencias con respecto a la alimentación, y al acceso a la salud, y se advierte que padecen enfermedades respiratorias y dermatológicas debido a las condiciones de detención que ponen en peligro constante su integridad física.<sup>17</sup> Además, existen serias deficiencias en el acceso a actividades vitales de los niños, tales como la educación y la recreación. Así, el hacinamiento y la insalubridad, sumado a las situaciones de violencia propias de los espacios del encierro, significan situaciones en las que se pone en peligro su integridad física. En este contexto se mantienen situaciones de tensión reiteradas, que han demostrado la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, sumado a las deficiencias regulares para acceder a la justicia.<sup>18</sup>

Las políticas implementadas evidencian la ausencia de programas adecuados en materia de salud. Diversos informes de defensores oficiales y organismos de control dan cuenta de estas deficiencias. La falta de personal médico y de móviles de traslado, restringe severamente el acceso a la salud extramuros. También se encuentran restricciones en los derechos de salud sexual y reproductiva, y se señalan las pésimas condiciones de salubridad en las que están detenidas. Además, advierten sobre los problemas en las condiciones materiales de detención, los sistemas de visitas, y el sistema de requisas intensivas al que son sometidas, que incluye el desnudo total y las inspecciones vaginales<sup>19</sup>.

En definitiva, sin perjuicio de grave situación que se observa en las comisarías provinciales, en el último informe del Comité contra la Tortura de la Comisión provincial por la Memoria se presenta un minucioso panorama general de las condiciones de detención actuales en las unidades provinciales que desmiente en forma categórica las actuales afirmaciones del gobierno provincial por las que el SPB se estaría acercando a una situación de detención en condiciones dignas.<sup>20</sup>

### **II. 3. Persiste el alojamiento de niños/as y personas enfermas en comisarías de la provincia de Buenos Aires.**

En "*Verbitsky*", la CSJN ordenó al Estado provincial hacer cesar en el plazo de 60 días, el alojamiento en dependencias policiales de menores de edad y personas enfermas (voto mayoría, pto. 3 del resolutorio). Sin embargo, a más de cuatro años de aquella decisión, las comisarías de la provincia de Buenos Aires siguen siendo utilizadas como lugares de detención de niñas, niños y adolescentes, así como también se alojan en sus calabozos personas con graves problemas de salud.

---

<sup>17</sup> En este marco, en el mes de julio del 2007 murió un niño de cinco meses a causa de falta de atención médica por causa de bronquiolitis en la Unidad N° 33 de Los Hornos. La causa iniciada por la muerte del niño fue archivada en diciembre de 2008, sin haberse identificado ni juzgado a los responsables por la muerte acontecida.

<sup>18</sup> Así, por ejemplo, se advierten varias situaciones en las cuales las detenidas buscan manifestar estas violaciones a sus derechos. Sólo por citar un ejemplo, cabe mencionar el reclamo de siete de las 27 chicas alojadas en una comisaría de la Mujer en pos de que se reforme el sistema de visitas, ver "Tensión en una comisaría", Diario Hoy, 21/05/2009;

<sup>19</sup> En este punto, es dable mencionar que la CIDH frente a un caso de la Argentina, sostuvo que la revisión o inspección vaginal sólo excepcionalmente resulta legítima, siempre que se cumplan cuatro condiciones: 1) que sea absolutamente necesaria para lograr la seguridad en ese caso específico, 2) que no haya alternativa alguna menos lesiva, 3) que medie una autorización judicial y 4) que sea realizada únicamente por profesionales de la salud. Cf. CIDH, "Informe 38/96-Caso 10.506", Argentina, 15 de octubre de 1996. A su vez, el Comité contra la Tortura de ONU en sus "Observaciones finales al cuarto informe periódico de la Argentina" formuló varias recomendaciones al Estado argentino, entre ellas, que "...tome las medidas necesarias para garantizar que las requisas personales respeten plenamente la dignidad y los derechos humanos de toda persona, en pleno cumplimiento con las normas internacionales". Cf. CAT/C/CR/33/1, 10 de diciembre de 2004.

<sup>20</sup> Ver Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, *El sistema de la Crueldad IV, Informe Anual 2009*, Buenos Aires, 2009. Asimismo, la CPM realizó un informe que puso en tela de juicio las conclusiones del relevamiento que el gobierno realizó en marzo de 2008. 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", presentado con fecha 20 de febrero de 2009 en la Mesa de Diálogo.

Como ya dijimos, el encierro de cualquier persona en dependencias policiales es ilegal, sin embargo en estos casos esa situación adquiere particular gravedad y el Estado les debe especial consideración.<sup>21</sup>

En este sentido, durante el último año, se detectaron numerosos casos de niños/as y adolescentes alojados en comisarías de la provincia. Esta grave situación quedó registrada en diversas acciones judiciales implementadas –con suerte dispar- para denunciar y erradicar esta práctica.

En julio de 2008, la titular de la Defensoría de Responsabilidad Penal Juvenil N° 14 de La Plata interpuso un habeas corpus colectivo en el que denunció la repetición de “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”<sup>22</sup>. El Juez interviniente resolvió entonces “prohibir el alojamiento aún provisoriamente de niños y jóvenes aprehendidos por la presunta comisión de un delito en dependencias policiales”<sup>23</sup>.

A su vez, en octubre de 2008, Julián AxAT, defensor público del fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, interpuso un habeas corpus en el que denunció que en la ciudad de La Plata persistía el alojamiento de menores de edad en las comisarías<sup>24</sup>. Conforme se destaca en la acción, solamente entre septiembre y octubre de 2008, **se registraron al menos 102 ingresos de menores de edad a dependencias policiales del Dpto. Judicial de La Plata**. El juez hizo lugar al habeas corpus y destacó la contradicción de esta práctica policial con lo resuelto por V.E. en “*Verbitsky*”<sup>25</sup>. No obstante, el Ministerio de Seguridad de la provincia apeló aquella resolución judicial. La Cámara de Apelaciones del Departamento Judicial revocó el fallo de primera instancia apelando a argumentos como la necesidad de resguardar el principio de división de poderes y habilitó nuevamente la detención policial de menores de edad y su alojamiento en Comisarías.<sup>26</sup>

Asimismo, Gabriel GANNON, Defensor General de San Nicolás, también denunció — en el marco de un habeas corpus— la continuidad de la práctica de alojar menores de edad en dependencias policiales, a pesar de lo ordenado por V.E. en “*Verbitsky*”<sup>27</sup>. Si bien la jueza de grado había hecho lugar a la acción del defensor, la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de San Nicolás concedió la apelación del fiscal y revocó finalmente aquella decisión. En su sentencia, la Cámara de Apelación de San Nicolás estableció que lo ordenado en “*Verbitsky*” se circunscribía sólo a proscribir el alojamiento de menores en los calabozos de las comisarías, más no vedaba el traslado y la detención de menores en otros ambientes de esas mismas dependencias. De esta manera, ese tribunal enarboló una interpretación restrictiva del claro mandato de V.E. con el fin de homologar una práctica que en “*Verbitsky*” se asimiló con un trato cruel, inhumano o degradante<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> En relación a la privación de la libertad de niños y adolescentes, Ver Corte IDH, caso “Bulacio Vs. Argentina”, sentencia de fecha 18 de septiembre de 2003; Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay”, sentencia de 2 de septiembre de 2004.

<sup>22</sup> La presentación incluyó datos estadísticos relevados por la Defensoría, de los que se desprende que en un lapso de 13 días -entre el 15 y el 29 de julio de 2008- fueron aprehendidos 54 menores de edad y que algunos de ellos habían ingresado a una comisaría reiteradamente en el lapso de una semana.

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia del titular del Juzgado de Garantías del Joven N° 2 de fecha 4 agosto de 2008. La decisión quedó firme tras el rechazo de la apelación fiscal por parte de la Alzada.

<sup>24</sup> En la acción, se cuestionó, a su vez, la subsistencia de normas y la proliferación de prácticas por las que la policía local detiene a niños y adolescentes de manera ilegal y arbitraria, frente a la nueva normativa en materia de protección integral de la niñez y adolescencia sancionada en la provincia.

<sup>25</sup> Cfr. Juzgado en lo Contencioso Administrativo N°1 de La Plata, Causa “Defensoría Oficial de Responsabilidad Penal Juvenil N° 16 S/ Habeas Corpus”, Expte N° 1(R)-15918, sentencia del 30 de octubre de 2008.

<sup>26</sup> Cfr. Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de La Plata, Sala II, Causa “Defensoría Penal de la Responsabilidad Juvenil N° 16 s/ habeas corpus”, Expte. N° 14486, Sentencia del 30 de septiembre de 2009.

<sup>27</sup> El planteo quedó registrado bajo el Nro. de causa 28.171 en el Juzgado de Garantías N° 3.

<sup>28</sup> Debe repararse que V.E. estableció que lo que configura “con gran certeza” un supuesto de trato cruel, inhumano o degradante es “**la presencia de adolescentes y enfermos en comisarías o establecimientos policiales**”. La decisión de la Cámara de Apelaciones fue recurrida y está pendiente aún la resolución de la Cámara de Casación Penal de la provincia.



Ahora bien, la ostensible gravedad de la persistencia del alojamiento de menores de edad en dependencias policiales, quedó en evidencia de la forma más atroz con la desaparición, el 31 de enero de 2009, de Luciano ARRUGA, de 16 años de edad. De acuerdo con diversos testimonios, Luciano fue visto por última vez privado libertad en una comisaría de Lomas del Mirador<sup>29</sup>.

Al incumplimiento del mandato de no alojar menores de edad en las comisarías bonaerenses se suma el palmario incumplimiento del mandato de no alojar personas enfermas en dependencias policiales de la provincia. Son numerosos los ejemplos de esta trasgresión.

Tal como surge de las imágenes que se acompañan a este escrito, como así también de las imágenes que fueron expuestas ante la CIDH en el marco de la audiencia mencionada, persiste el alojamiento permanente en comisarías de personas con graves afectaciones a la salud, como por ejemplo cáncer, VIH, sífilis, bronquitis, neumonía, epilepsia, entre otras.

#### **II. 4. Tortura, malos tratos y condiciones estructurales de violencia.**

La tortura y los malos tratos constituyen, 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. Sin dudas, la sobrepoblación y el hacinamiento incrementan el nivel de conflictividad y agudizan la represión.

En tal sentido, V.E. dijo: *“Una prisión es un establecimiento en el que hay un fino equilibrio entre presos y personal, y la superpoblación provoca descontrol y violencia llevando ese equilibrio siempre precario al límite de la fragilidad”* (voto mayoría, cons. 37).

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 (homicidios en peleas, presuntos suicidios, quemados, etcétera). Durante 2008, la cifra ascendió a 112 y el 41% fueron traumáticas, según clasificación del propio SPB<sup>30</sup>. En la citada audiencia de marzo de 2009 ante la CIDH, el comisionado Florentín MELENDEZ enfatizó que este indicador —el 40% de muertes traumáticas— resulta muy preocupante.

Según datos relevados por el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, y según información del 35% de los tribunales de la provincia, en 2008 se produjeron por lo menos 7.027 hechos de violencia, más de 585 por mes, con un saldo de unos 4.800 heridos<sup>31</sup>.

Si bien, tal como sucede a nivel nacional, no existen registros oficiales en el ámbito de la provincia de Buenos Aires que permitan dimensionar cuantitativamente las torturas y los malos tratos en contexto de encierro, es posible acercarse al problema a partir de algunos casos registrados por fuentes confiables. Así, el Comité contra la Tortura de la CPM denunció varios hechos gravísimos, al igual que algunos defensores oficiales<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Cf. Crítica de la Argentina, “Luciano Arruga, el nuevo Miguel Brú”, 26 de marzo de 2009, disponible en <http://www.criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=21908>; Página 12, “Acto por Luciano Arruga. Convocan a un acto por su desaparición”, 24 de julio de 2009, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-128780-2009-07-24.html>

<sup>30</sup> Ver Informe Anual del Comité Contra la Tortura, op. cit..

<sup>31</sup> Datos provenientes de la base de datos de hechos de violencia, según Acordada de la SCBA N° 2825. El porcentaje de respuesta judicial estaría indicando que la magnitud del problema es aún mucho mayor. Ver Informe Anual del Comité contra la Tortura, op. cit.

<sup>32</sup> Por ejemplo, el maltrato de menores detenidos llevó a la intervención del instituto Almafuerte. En la inspección del lugar, el Comité contra la Tortura encontró cuatro chicos lastimados “uno con el ojo negro,

Las políticas que se han implementado desde el gobierno provincial han sido por demás deficitarias, no sólo en su implementación sino en la misma planificación. La falta de registro sobre la violencia carcelaria hace imposible medir seria y confiablemente los resultados que pudieron alcanzarse con las políticas de reducción de la violencia que el gobierno provincial dice haber implementado.

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 cruel, inhumano y degradante. Recientemente, en el contexto de un traslado se produjo una muerte 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.<sup>33</sup>

Conforme denunciara el Comité contra la Tortura de la CPM, 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 psíquicos<sup>34</sup>.

### III. LOS PROBLEMAS SUSCITADOS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL FALLO “VERBITSKY”. POLÍTICAS INSUFICIENTES Y REGRESIVAS.

El fallo “*Verbitsky*” ha contribuido significativamente a la generación de un marco institucional para definir algunas políticas gubernamentales y judiciales idóneas que avancen en soluciones para resolver las violaciones sistemáticas a los derechos de las personas privadas de libertad en las cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, tal como lo expusimos en los acápites precedentes, **transcurridos cuatro años desde el dictado de aquella sentencia, los resultados son magros, y aún subsiste la situación estructural de violación de derechos que motivó la intervención de la Corte.**

Originariamente, la intervención de la Corte Suprema resultó fundamental para terciar en una situación de bloqueo institucional que mantenía un escenario provincial irrespetuoso de los derechos de los imputados. Así, el fallo de la Corte activó algunas reacciones institucionales y contribuyó a crear conciencia en varios actores (judiciales, legislativos, así como referentes de la sociedad civil) acerca de la necesidad de revertir las políticas que produjeron la degradación de la situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires.

El CELS —con la colaboración de otras ong´s e instituciones relevantes— hizo un esfuerzo sincero y responsable en procura de optimizar todas las posibilidades que abrió el fallo “*Verbitsky*”. Sin embargo, la experiencia desarrollada a lo largo de estos cuatro años puso en evidencia **importantes limitaciones de los remedios**

---

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](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=993336); Págn12, “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/edjs/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.

<sup>33</sup> Diario Pagina 12, Traslados Bonaerenses, 3 de marzo de 2009.

<sup>34</sup> En diciembre de 2007, la CPM presentó un habeas corpus colectivo ante el Tribunal de Casación Penal de la provincia por el que denunció la existencia de una práctica sistemática de traslados discrecionales por parte del SPB. El 21 de abril de 2009, la Sala II del Tribunal hizo lugar parcialmente a la acción. Frente a esta situación, el 19 de mayo, la CPM presentó recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley ante la SCBA, aún pendientes de resolución. Cf. “Comisión Provincial por la Memoria y Comité contra la Tortura s/ Habeas Corpus Colectivo”, Expte. 108.200, en trámite ante la SCBA.

**originalmente concebidos para lidiar con la situación de violación estructural de los derechos de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires y para generar un escenario de compromiso político de las autoridades que permita avanzar en una solución de largo plazo.** Algunos de estos problemas fueron oportunamente comunicados a V.E. sin haberse obtenido, hasta el momento, un pronunciamiento efectivo al respecto<sup>35</sup>.

Diversos factores políticos y sociales fueron los que contribuyeron a que se vuelva a esta situación que nos ubica casi en el momento 1 de la ejecución del fallo. Lo relevante para este análisis es que los problemas estructurales que se denuncian no se han generado espontáneamente sino que son producto de las decisiones de política criminal y penitenciaria que se han tomado a nivel provincial.

Como quedó en evidencia en el diagnóstico efectuado, las políticas desarrolladas hasta el momento no han sido efectivas para avanzar en la solución estructural que requirió V.E. Por el contrario, **hemos asistido a la implementación de un conjunto de medidas, contradictorias muchas de ellas entre sí, que en los últimos años han tenido un impacto regresivo.**

Se puede decir que después de estos años no es posible avizorar una política provincial consistente dirigida a resolver el problema y a institucionalizar medidas que impidan nuevas regresiones. El modo en que entendió el proceso de ejecución del fallo es prueba de ello. El gobierno avanzó en medidas político-criminales como si la situación de crisis carcelaria y el mandato de V.E., no tuvieran virtualidad. En este sentido, es fundamental que se analice cada una de estas acciones en el contexto de las condiciones inhumanas de detención acreditadas en el caso, y no de forma aislada.

El poder político puede definir e implementar políticas públicas en el marco de sus atribuciones. Sin embargo, como sostuvo V.E., en la medida que estas políticas impacten en la violación o en el agravamiento de una situación violatoria de derechos fundamentales, está obligado a no promoverlas, o en su caso, a revisarlas e impulsar acciones enérgicas que reparen estas violaciones.<sup>36</sup> De este modo, la situación de violación estructural de derechos de las personas detenidas en la provincia resulta un límite infranqueable para este tipo de decisiones.

En este sentido, el catálogo de políticas de gobierno posibles está condicionado por el contexto. Independientemente de la valoración política que se pueda hacer, un gobierno no tiene la misma potestad para elegir el traspaso de competencias a la provincia de los delitos de drogas o el endurecimiento de ciertas respuestas punitivas (que redundan en un incremento de la tasa de encarcelamiento) en una situación de sobrepoblación carcelaria que en una de capacidad disponible.

A continuación, enumeramos las políticas que se impulsaron y los problemas que se evidenciaron en el marco de la implementación del fallo, que explican en gran medida las razones por las que solicitamos la intervención de V.E. y la definición de nuevos remedios más específicos que habiliten un control judicial activo de las políticas provinciales que se promuevan para alcanzar una solución.

### **III. 1. La promoción de una política criminal, judicial y penitenciaria violatoria de derechos fundamentales.**

#### **A. El aumento significativo del nivel de encarcelamiento. Violación de la prohibición de regresividad.**

<sup>35</sup> Cfr. presentaciones de fs. 36, 152 y 420 del expte. 2.407/2005 ante la CSJN.

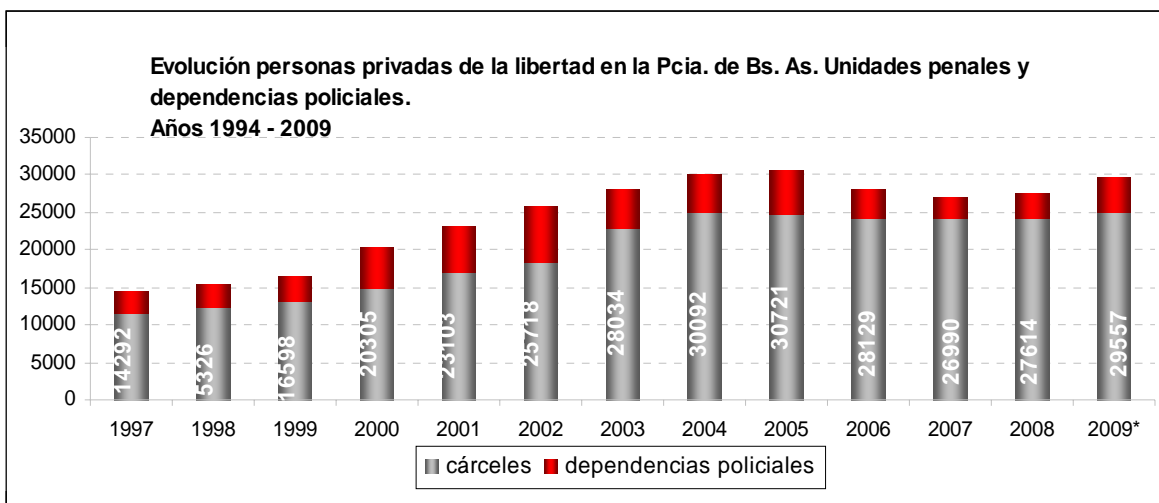
<sup>36</sup> En tal sentido, V.E. señaló: "Las políticas tienen un marco constitucional que no pueden exceder, que son las garantías que señala la Constitución y que amparan a todos los habitantes de la Nación; es verdad que los jueces limitan y valoran la política, pero sólo en la medida en que excede ese marco y como parte del deber específico del Poder Judicial. Desconocer esta premisa sería equivalente a neutralizar cualquier eficacia del control de constitucionalidad. No se trata de evaluar qué política sería más conveniente para la mejor realización de ciertos derechos, sino evitar las consecuencias de las que clara y decididamente ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos fundamentales tutelados por la Constitución, y, en el presente caso, se trata nada menos que del derecho a la vida y a la integridad física de las personas" (CSJN, "Verbitsky", op. cit., voto de la mayoría, considerando 27).

En *“Verbitsky”* la Corte ordenó al Estado provincial adecuar su política criminal, judicial y penitenciaria a la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos. En tal sentido, V.E. exhortó a la adecuación de toda detención a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas y dispuso hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de las condiciones de detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante. Además, la Corte identificó como un problema, en este contexto, el hecho de que no *“no ced[a] la curva ascendente del número de presos de la provincia”*, y relacionó esta circunstancia directamente con *“las leyes provinciales en materia excarcelatoria y penitenciaria”*. Finalmente, V.E. subrayó también el problema de la existencia de *“un excesivo uso de la prisión preventiva”* (voto mayoría, cons. 32).

Una consecuencia evidente de este mandato es que toda política que tenga por efecto hacer crecer la tasa de encarcelamiento, agravando las condiciones actuales de detención o impidiendo avanzar en una solución efectiva, deba ser analizada estrictamente, de modo tal de determinar si resulta regresiva o incompatible con la orden de V.E. Como dijimos anteriormente, los gobiernos tienen la atribución de impulsar este tipo de políticas. **Sin embargo, encuentran un límite constitucional concreto cuando tienen la obligación de revertir una situación de violación de derechos y la medida importa agravar esa situación.**

Sin perjuicio de este marco, el gobierno provincial persistió en impulsar políticas centradas en el encarcelamiento para dar respuestas a las demandas sociales de seguridad. Estas medidas impactaron en un aumento permanente de la tasa de encarcelamiento. Funcional a esta estrategia fue ofrecer a la construcción de cárceles como único paliativo de las medidas de alto impacto regresivo.

Como se observa en el gráfico que sigue, desde fines de 2007 hasta el primer semestre de 2009 la cantidad de personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires se incrementó significativamente. Entre diciembre de 2007 y septiembre de 2009, la población carcelaria creció un 9,5%, de 26.990 a 29.557 detenidos.



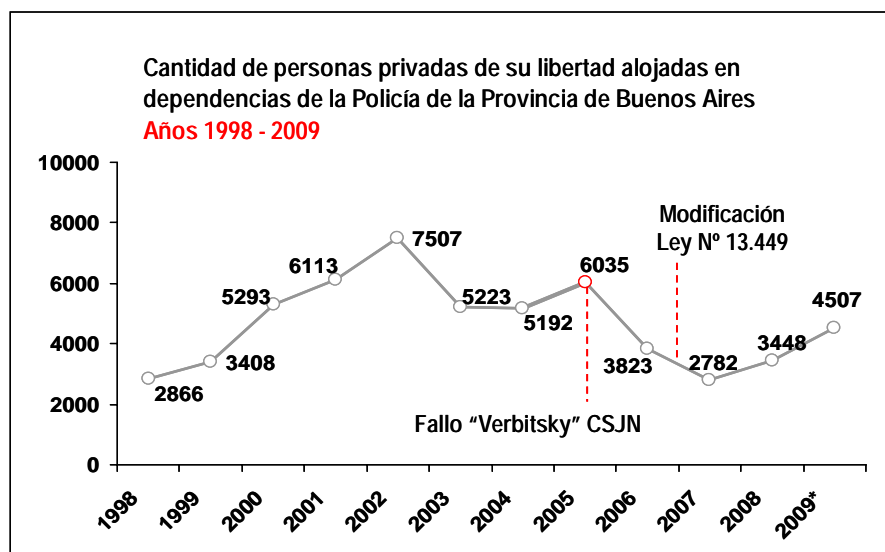
Fuente: CELS, en base a datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: Los datos del año 2009 corresponden al 14 de septiembre.

Recordemos que entre 1997 y 2005 la cantidad de personas detenidas en la provincia de Buenos Aires llegó casi a triplicarse. Sin embargo, luego de la intervención de V.E., durante 2006 y 2007, se registró el primer cambio de tendencia que volvió a revertirse negativamente a comienzos de 2008.

El incremento de las personas detenidas en comisarías, durante el mismo período, ha sido aún más relevante que el experimentado en los establecimientos del SPB. Este aumento de personas albergadas en comisarías ha sido contradictorio con las declaraciones públicas del Gobernador SCIOLI al comienzo de su gestión,

expresando que el vaciamiento de las dependencias policiales sería inminente<sup>37</sup>. Conforme destacáramos, en diciembre de 2007 había 2.782 personas detenidas en comisarías, y en septiembre de 2009, 4.507 personas: casi 2.000 personas se sumaron en un año y nueve meses.



Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.  
Nota: Los de datos de 2009 corresponden al 14 de septiembre

Este gráfico muestra que, en contradicción con el mandato de V.E., se continuó utilizando a las comisarías de la provincia de Buenos Aires como un sucedáneo del SPB a fin de sobrellevar el déficit de plazas en las cárceles. La insistencia en esta modalidad de encierro demuestra la ausencia de un diagrama serio de política criminal y penitenciaria, con previsión de los efectos que las medidas dictadas tienen.

Tal como advertimos oportunamente, el vertiginoso aumento de la población carcelaria en la provincia no fue un fenómeno espontáneo, ya que no puede relacionarse directamente 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%.<sup>38</sup> Si bien estos últimos datos mostrarían, en el período referenciado, un crecimiento considerable de la criminalidad, esta evolución no guarda proporción con el incremento exponencial de la población carcelaria. El ritmo de aumento de la tasa de encarcelamiento en la provincia fue mucho más acelerado: entre los años 1994 y 2009, aumentó más del 200%, pasando de **95 a 195 personas privadas de su libertad cada 100.000 habitantes**.<sup>39</sup>

El colapso del sistema penitenciario bonaerense es fruto de decisiones políticas. Tal como se ha reconocido en el marco de esta causa judicial (voto de la mayoría, cons. 32), 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

<sup>37</sup> Cfr. *Diario hoy*, "Casal le puso fecha a la construcción de diez alcaidías en la Provincia"; 12 de agosto de 2008; *Clarín*, "Prometen trasladar a detenidos en comisarías", 29 de abril de 2008, en <[www.clarin.com/diario/2008/04/29/policiales/g-04002.htm](http://www.clarin.com/diario/2008/04/29/policiales/g-04002.htm)>; *El día*, "Plan para mejorar las cárceles", 26 de abril de 2008.

<sup>38</sup> La tasa de delitos cada 100.000 hab. en 1990 era de 983 y en 2007 (última tasa publicada) era de 1.614. 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>.

<sup>39</sup> La población privada de su libertad en 1990 era de 8.985 personas. Y en 2009 es de 29.557 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. En los años 2008 y 2009 volvió a registrar aumentos, hasta llegar a los 195. CELS, en base a datos del Servicio Penitenciario Bonaerense, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, y 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>.

aumento exponencial de la tasa de encarcelamiento descripto. Esto derivó en la intervención de esta Corte Suprema en 2005, que se tradujo -entre otras cosas- en la adecuación de la legislación procesal penal de la provincia a los estándares internacionales. A partir de ese año, la evolución muestra que la curva de la tasa de encarcelamiento cambió de tendencia. Sin embargo, para el 2008 —a partir de la asunción del actual gobernador Daniel SCIOLI— esa tendencia vuelve a modificarse y se produce un significativo aumento. Son las políticas implementadas las que produjeron este retroceso.

Aún en un contexto de sobrepoblación y hacinamiento carcelario, el gobierno provincial dirigió su actuación a endurecer el sistema penal provincial mediante fuertes mensajes políticos para que los jueces de la provincia restringieran la concesión de excarcelaciones<sup>40</sup> y, luego, a partir de la reforma procesal penal que limitó al máximo el uso de sistemas alternativos a la prisión.

No fue posible encontrar acciones dirigidas a contrarrestar el impacto de estas medidas, como hubiera sido el impulso de revisiones sistemáticas de las prisiones preventivas para identificar casos de encarcelamiento innecesario o la liberación de personas con graves enfermedades, mujeres embarazadas o con hijos, entre otros casos.

Esta ha sido la línea crítica fundamental que el CELS y las organizaciones que acompañan esta acción, hemos mantenido en el contexto de la Mesa de Diálogo y en cuanta oportunidad hemos tenido, sin encontrar respuesta satisfactoria alguna. El ejemplo más ilustrativo de esta dificultad ha sido la negativa del gobierno provincial de someter a una discusión en el marco del presente caso, el proyecto de reforma procesal penal, cuando se advirtió que en conjunto con sus otras políticas, tendría un impacto fuertemente regresivo para la construcción de soluciones al problema de la crisis penitenciaria.

Es evidente que en el marco de la Constitución Nacional existe un margen para adoptar decisiones en materia de política criminal que impliquen un mayor o menor uso de la privación de la libertad. Lejos estamos de pretender desconocer esta prerrogativa de las autoridades elegidas por el pueblo de la provincia de Buenos Aires. Lo que postulamos es la necesidad de controlar judicialmente la adecuación de esas políticas públicas a los estándares establecidos por la constitución y la obligación de garantizar el respeto de los derechos de un colectivo socialmente vulnerable, como es el caso de las personas detenidas.

#### **B. El uso abusivo de la prisión preventiva. La nueva reforma al Código Procesal Penal. Desobediencia al mandato de V.E. y violación de la prohibición de regresividad.**

En la decisión de 2005, V.E. identificó al uso abusivo de la prisión preventiva como una de las causas de la sobrepoblación penitenciaria provincial y exhortó *“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 [...] a los estándares constitucionales e internacionales”*.

Sostuvo que

“...el 75% de presos sin condena, en caso de no hallarse colapsado casi totalmente el sistema judicial, está indicando el uso de la prisión preventiva como pena privativa de la libertad, contra toda la opinión técnica mundial desde el siglo XIX a la fecha, pues fueron criticadas desde el primer congreso penitenciario internacional de Londres de 1872, en el que se destacaba ya su inutilidad, desatando una cadena de opiniones condenatorias que fue casi unánime a lo largo de todo el siglo XX. Hace casi cincuenta años, en el segundo congreso de Naciones Unidas para la prevención del crimen y tratamiento del delincuente (Londres, 1960), si bien se sostuvo la imposibilidad de suprimirla,

---

<sup>40</sup> El Poder Ejecutivo provincial 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.

**se recomendaron los llamados sustitutos”** (voto de la mayoría, cons. 62. Sin negrita en el original).

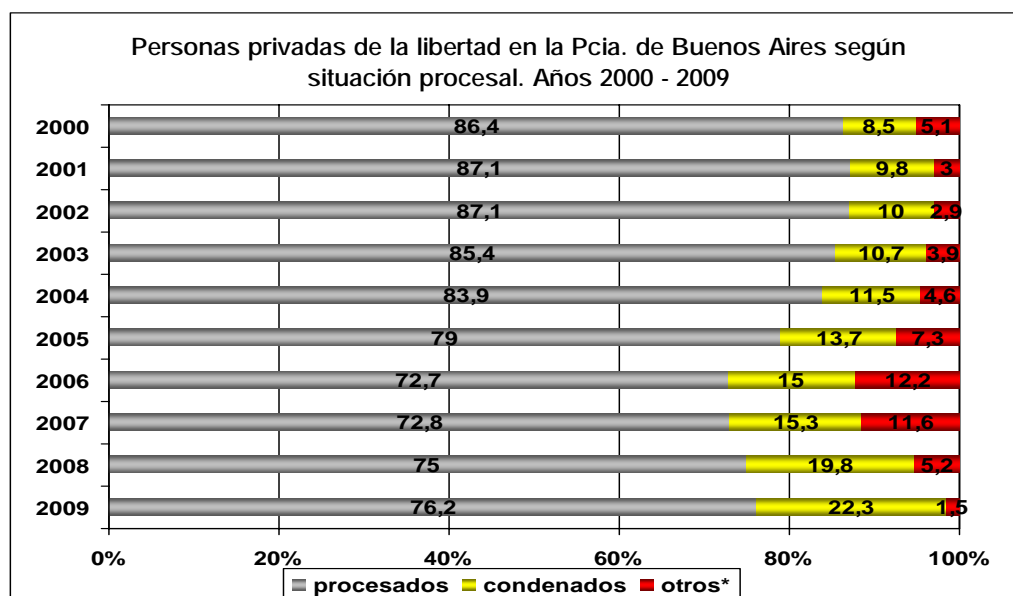
Es decir, el uso abusivo de la prisión preventiva resulta inconstitucional en sí mismo (por ser contrario al artículo 18 de la Constitución Nacional y al derecho internacional de los derechos humanos) pero, a su vez, en contextos de hacinamiento y condiciones indignas de detención, se impone una aplicación aún más restrictiva del encierro cautelar, en línea con medidas específicas que descompriman el sistema de encarcelamiento.

De este modo, ¿qué implicaba este mandato de V.E.? Sin duda, por lo menos, acciones de los tres poderes provinciales dirigidos a bajar el índice alarmante de presos preventivos en la provincia.

En mayo de 2005, el Senado provincial aprobó la convocatoria a una mesa de trabajo destinada al estudio y elaboración de anteproyectos para la adecuación de la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y de la legislación de ejecución penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales, en el marco de la sentencia dictada por V.E. En virtud de ese trabajo, en marzo de 2006, la legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 13.449 por la que se reformó el régimen de excarcelación del Código Procesal Penal bonaerense.

Esta modificación impactó fuertemente en la situación judicial y penitenciaria provincial, comenzando un proceso de desaceleración de la tasa de encarcelamiento y, como vimos en el gráfico *“Evolución personas privadas de su libertad (...) 1994 – 2009”*, una reducción a la mitad de la cantidad de detenidos en comisarías.

Sin embargo, ese proceso de reducción del encarcelamiento y del índice de prisión preventiva se ha revertido. Tal como vemos en el siguiente gráfico, luego del pequeño descenso que muestra el año 2006, a septiembre de 2009 se volvió a un índice de 76,2% de detenidos en prisión preventiva.



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.

Nota: La categoría “otros” corresponde a personas inimputables con medidas de seguridad, controladas por monitoreo electrónico y con alojamiento transitorio. El cálculo de presos ‘procesados’ incluye a los detenidos en comisarías dado que se presume que éstos, tras ser dictada la prisión preventiva, no son trasladados a unidades penitenciarias por falta de plazas. Sin embargo, la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tiene información sobre la situación legal de los detenidos en sus crías

Este índice suma los presos preventivos informados por el SPB más los detenidos en comisarías, que aunque no se incluyen en el índice oficial, se presume que no

tienen condena. Por su parte, del universo de presos preventivos en el SPB, el 88% no llegó siquiera al juicio<sup>41</sup>.

Esta situación se explica, nuevamente, por las políticas impulsadas. Con índices elevadísimos de prisión preventiva, el gobierno provincial mantuvo una campaña mediática sostenida para que los jueces restrinjan la concesión de excarcelaciones y medidas alternativas<sup>42</sup>. A su vez, promovió juicios políticos contra algunos jueces que dictaron libertades, utilizados como mensajes disciplinarios y extorsivos para el resto del poder judicial bonaerense<sup>43</sup>. A esto se sumó, la reforma procesal penal —ley 13.943— que restringió la concesión de medidas alternativas y morigeradoras, que fue promocionada públicamente (fundamentalmente en la última campaña electoral) como “la reforma que limitó el uso de las excarcelaciones para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana de la provincia”.

No desconocemos la responsabilidad que le cabe a la Legislatura bonaerense al convalidar esta política del ejecutivo provincial. Sin embargo, cabe destacar que el aumento del porcentaje de presos sin condena se evidenció con anterioridad a la sanción de la ley 13.943. En tal sentido, este incremento de procesados detenidos estaría relacionado con la presión ejercida desde el Poder Ejecutivo provincial a los jueces penales para que restrinjan las excarcelaciones y las medidas alternativas al encierro<sup>44</sup>.

La reforma procesal penal, vista en este contexto, terminó de consolidar una dinámica muy restrictiva del poder judicial provincial en materia de libertad cautelar.

En lo que importa para este caso, la reforma normativa restringió el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva mediante la modificación de los artículos 159 y 163 del CPP. Durante la discusión parlamentaria, el CELS entregó al PE y a los legisladores, un largo dictamen analizando la constitucionalidad de la reforma y lo que sería su impacto negativo en la justicia penal bonaerense<sup>45</sup>. Sin embargo, el sistema político provincial avanzó con la cuestionada iniciativa.

Por un lado, su inconstitucionalidad está dada por limitar al máximo la concesión de medidas alternativas, en la medida que la letra del código dice que serán otorgadas “excepcionalmente”. Una interpretación sistemática de estas normas procesales indica que los jueces solo tienen en forma excepcional a su disposición el catálogo de medidas alternativas a la prisión preventiva que los sistemas procesales les deben ofrecer.

Según la nueva redacción del CPP, una persona podría ser excarcelada si se considera que no existe peligro procesal suficiente para mantenerla privada de su libertad a la espera del juicio (cfr. arts. 144, 148 y 157 del CPP, cuya redacción no se modificaría), pero su detención no podría ser morigerada si no se encuentra dentro de alguna de las categorías de personas que enumera taxativamente la

---

<sup>41</sup> Según datos de la Subsecretaría de Política Criminal, del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, al 5 de agosto de 2009 había en el SPB 17.302 internos procesados con prisión preventiva, de los cuales 15.301 no recibió aún sentencia de 1º instancia.

<sup>42</sup> Al poco tiempo de asumir como gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli señaló que, para terminar con la inseguridad, es “determinante” que las personas que cometen un delito “no entren por una puerta y salgan por la otra porque después la gente se indigna y tiene razón” (“Delitos: fuerte reclamo de Scioli a la Justicia”, El Día, 22 de enero de 2008). En tal sentido 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” (Entrevista a Daniel Scioli: el principal tema por resolver es la Reforma Procesal Penal”, Diario Hoy, 24 de enero de 2008).

<sup>43</sup> “Arrancó el jury al magistrado”, Diario Hoy, 8 de octubre de 2008.

<sup>44</sup> Frente a estas circunstancias, un grupo significativo de jueces provinciales emitieron una dura declaración de repudio titulada “Asedio a los jueces penales”. Asimismo, en abril de 2009, la SCBA junto a la Procuradora General, dictaron una Resolución en relación a “las manifestaciones públicas que, desde diferentes ámbitos vinculan los factores de la inseguridad ciudadana al desempeño del Poder Judicial de la Provincia”. Cf. Resolución N° 744/09. La declaración y la Resolución mencionadas se acompañan como prueba a. 12.

<sup>45</sup> Ver Opinión del CELS sobre el proyecto de reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, noviembre 2008, disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)



postulada redacción del art. 159 (persona mayor de 70 años, mujer embarazada o madre de un menor de 5 años).

A su vez, se hace jugar la reforma del artículo 159 con la del artículo 163. El nuevo texto propone que “[f]uera de los supuestos enumerados en el artículo 159, la morigeración podrá ser concedida **excepcionalmente**” (El destacado es nuestro).

La modificación propuesta conduce a una situación que configura un verdadero despropósito: frente a un supuesto caso en el que existiera un mínimo riesgo procesal susceptible de ser neutralizado absolutamente mediante una medida menos lesiva que el encierro preventivo —por ejemplo, prisión domiciliaria con monitoreo electrónico—, el juez tendría vedada esa posibilidad y quedaría condicionado a optar entre dos medidas extremas: excarcelar al imputado o mantenerlo detenido en una cárcel o comisaría bonaerense mientras se sustancia el proceso.

Esta posibilidad interpretativa, además de contener una importante incoherencia normativa, se traduce en los hechos en una manda restrictiva para los jueces y, por consiguiente, en la aplicación de la prisión preventiva como regla, salvo para algunos supuestos de escasa lesividad que no se amenazan con la imposición de una pena privativa de libertad y para las situaciones enumeradas en el texto del reformado artículo 159.

Esta nueva sistemática del código procesal es contraria a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en la medida que exigen que las reglas procesales determinen la *excepcionalidad* de la prisión preventiva y su uso *subsidiario* a las medidas alternativas al encarcelamiento cautelar<sup>46</sup>. Es el código procesal penal el que debe ofrecer al juez el catálogo de medidas que hagan posible un uso absolutamente estricto de la prisión preventiva, en línea con el principio de *última ratio* del encarcelamiento cautelar.

En este sentido, la CIDH ha sido enfática al sostener:

“...El principio rector para establecer la legalidad de la prisión preventiva es el de **"excepcionalidad"**, en virtud del cual se intenta evitar que la prisión preventiva se convierta en regla y, así, se desvirtúe su fin (...) **Este principio también está plasmado en la disposición 6.1 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas** sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio): **En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso** (...) **Como consecuencia del principio de excepcionalidad, sólo procederá la prisión preventiva cuando sea el único medio que permita asegurar los fines del proceso porque se pueda demostrar que las medidas menos lesivas resultarían infructuosas a esos fines. Por eso, siempre se debe procurar su sustitución por una de menor gravedad cuando las circunstancias así lo permitan** (...) Sobre esta cuestión, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) establecen: 2.3... **el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas. Y, "6.2 Las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible..."**<sup>47</sup>.

A su vez, en sus “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, la CIDH ha destacado:

<sup>46</sup> Cabe destacar que recientemente, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas le ha requerido al Estado argentino que comente a la luz del derecho a no ser objeto de detención o prisión arbitrarias (Art.9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP) las informaciones según las cuales la reforma del CPP, sancionada en diciembre de 2008, no es compatible con las disposiciones del PIDCP. Cf. Comité de Derechos Humanos de ONU, “Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el cuarto informe periódico de Argentina”, CCPR/C/ARG/Q/4, 25 de agosto de 2009.

<sup>47</sup> CIDH, Informe 35/97, Caso 12.553, “Jorge, José y Dante Peirano Basso c. Uruguay”, 14 de mayo de 2007, Párr. 93, 99,100 y 103. (El destacado es propio)

*"...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 intervención del Estado, y *deberán proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia...*"<sup>48</sup>*

En consecuencia, la reforma legal impulsada por el gobierno provincial implicó, en términos normativos, un retroceso en relación con la protección del derecho a la libertad ambulatoria y el principio de inocencia de quienes son sometidos a proceso.

Sin embargo, esta no es la única falencia de la reforma impulsada por el gobierno provincial. Si bien, como se ha sostenido oficialmente, la reforma no afectó a los artículos que disponen que la regla procesal es la libertad (art. 146 CPP) y que los jueces están habilitados a conceder excarcelaciones si no existe peligro procesal (sin aplicación de medidas alternativas o morigeraciones), lo cierto es que en los hechos, aún antes de la reforma, estas excarcelaciones se concedían en forma muy excepcional. El índice cercano al 80% de presos preventivos lo comprueba. La campaña mediática, los juicios políticos y la reforma procesal consolidaron esta negativa judicial a otorgar excarcelaciones sin ninguna condición, por aplicación del artículo 146 del CPP.

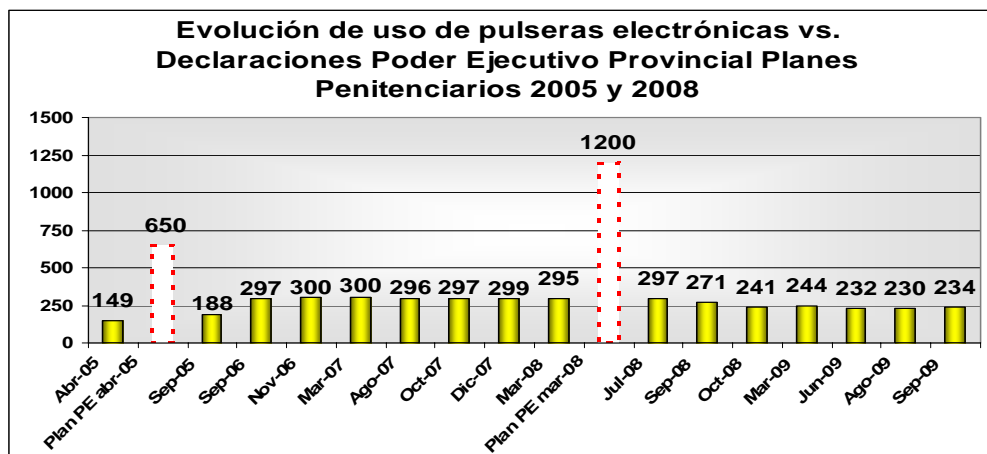
En este sentido, en el marco del mandato de V.E. se debían impulsar acciones que incentivaran a los jueces a dejar de utilizar abusivamente la prisión preventiva. Sin embargo, el gobierno optó por el camino contrario. Las políticas impulsadas desde 2008 modificaron las propuestas oficiales de la gestión anterior, planteadas en las audiencias ante V.E y ante la SCBA, en relación con la necesidad de "terminar con el encarcelamiento innecesario" y "fortalecer el Patronato de Liberados Bonaerense para ofrecer medidas alternativas a la prisión preventiva"<sup>49</sup>. Estas políticas se habían traducido en la reforma procesal del 2006 y en el fortalecimiento del Patronato de Libertados. **Nuevamente nos encontramos ante la violación del principio de no regresividad.**

En la audiencia pública convocada por V.E. en abril de 2005, el gobierno provincial se había comprometido a incrementar la cantidad de pulseras electrónicas hasta llegar a un stock total de 650 unidades (fs. 843). En el plan presentado en mayo de 2008 (fs. 2618), el gobierno provincial anunció la pretensión de adquirir más pulseras electrónicas hasta llegar a la cantidad de 1.200 unidades disponibles. Los datos que se exponen en el gráfico de abajo, muestran que el gobierno no sólo estuvo lejos de honrar el compromiso asumido ante V.E. de fomentar el uso de este mecanismo de coerción alternativo a la prisión preventiva, sino que a partir de 2008 se adoptaron medidas (por ejemplo, presión a los jueces, reforma procesal) para restringir enfáticamente la utilización de las pulseras electrónicas.

---

<sup>48</sup> Cfr. 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, Principio III.4. El destacado es propio.

<sup>49</sup>Crf. presentaciones de fs. 59 del expte. 2.407/2005 ante la CSJN; y presentaciones de fs 752, 829 y 1774 de la Causa n° 83.909 ante la SCBA.



Fuente: CELS en base a datos de Servicio Penitenciario Bonaerense

Por supuesto que esta situación es también responsabilidad del Poder Judicial. Esto pone en evidencia, nuevamente, la necesidad de que V.E. intervenga a efectos de que los tres poderes de la provincia adecuen sus prácticas a los estándares constitucionales.

El 15 de diciembre de 2008, ante la inminente sanción de la reforma procesal penal en la provincia, se realizó una presentación ante V.E. en la que se alertó sobre este incumplimiento y se requirió que adoptara las medidas que considerara pertinente para garantizar el cumplimiento efectivo de su sentencia. Ante esa presentación, V.E. no se pronunció. Esta es una nueva oportunidad para expedirse sobre esta última reforma y sus efectos. A diferencia de aquella oportunidad, ya no se trata de pronosticar las consecuencias que sobrevendrían a una reforma de este tipo, sino de enfatizar la rigurosa verificación de aquello que anunciáramos como indefectible.

**C. No se ha obedecido la exhortación de adecuar la ley de ejecución penal de la provincia a los estándares constitucionales.**

A casi cinco años del fallo “Verbitsky”, aun está pendiente la reforma de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12.456), encomendada por V.E.<sup>50</sup>. En tal sentido, en mayo de 2007, la SCBA reiteró la exhortación para que “con la mayor celeridad posible [se] adecue la legislación de ejecución penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales”<sup>51</sup>. Tal mandato fue nuevamente remitido al Poder Legislativo y al Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, en las decisiones del máximo tribunal provincial de octubre y diciembre de 2007<sup>52</sup>.

Sin embargo, el Estado provincial sigue mostrándose indiferente frente al requerimiento 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 civil<sup>53</sup>.

Asimismo, en la Mesa de trabajo del Senado se consensuó un Anteproyecto de Ley de Sobrepoblación Carcelaria que propone incorporar un nuevo título a la Ley de Ejecución por el que se crea el “Sistema de control de la Sobrepoblación carcelaria”. Esta propuesta promueve la creación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, de una comisión multidisciplinaria cuya función sería determinar, a partir de pautas claras y transparentes, la capacidad de alojamiento de los establecimientos carcelarios del SPB. A su vez, el Anteproyecto establece un

<sup>50</sup> Cfr. CSJN, “Verbitsky, Horacio s/habeas corpus”, Op. Cit., punto resolutivo 7º.

<sup>51</sup> Cfr. SCBA, Resolución N° 41, del 2 de mayo de 2007, punto resolutivo 1º.

<sup>52</sup> Cfr. SCBA, Resolución N° 250, del 19 de diciembre de 2007, punto resolutivo 3º y SCBA, Resolución. Pres. N° 2062, del 25 de octubre de 2007, artículo 3º.

<sup>53</sup> 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.

mecanismo concreto para resolver el problema del alojamiento de personas por encima de la capacidad de los establecimientos de detención<sup>54</sup>.

A pesar de que esta última propuesta cuenta con estado parlamentario desde diciembre de 2007<sup>55</sup>, la iniciativa no es apoyada por la actual gestión de gobierno y esto constituye un serio obstáculo para que pueda ser tratada en el pleno de la Cámara de Diputados de la provincia. En este sentido, el subsecretario de Política Criminal del Ministerio de Justicia, César ALBARRACÍN señaló que *"dada la realidad actual no resulta prioritario y oportuno tratar el proyecto de ley de cupo"* (cfr. copia del acta de la reunión desarrollada en el Ministerio de Justicia de la provincia el 13 de octubre de 2009, prueba a.7.).

La negativa del gobierno provincial a debatir el anteproyecto de ley de control de sobrepoblación carcelaria es un indicador claro de la falta de voluntad de implementar un mecanismo institucional que permita un abordaje adecuado al problema del alojamiento de personas por encima de la capacidad de los centros de detención. La importancia de contar con herramientas de este tipo, para regular y controlar eventuales aumentos de la población carcelaria, es indudable. Así, existen otras iniciativas legislativas que contemplan dispositivos de este tipo. Por ejemplo, en la propuesta que Eugenio ZAFFARONI y Lucila LARRANDART pusieron a consideración de la Cámara de Diputados de la Nación este año en materia de responsabilidad penal juvenil, se incluye la creación de una instancia que determinará la capacidad máxima de alojamiento de los establecimientos de detención y un mecanismo de reducción de la población frente a supuestos de sobrepoblación<sup>56</sup>.

En este sentido, debe hacerse notar que el 17 de abril del corriente, el Ministerio de Justicia realizó una convocatoria a una *nueva "Mesa de Trabajo acerca de la necesidad de reforma de la Ley N° 12.256 de Ejecución penal"*. La primera reunión de este espacio tuvo lugar el pasado 7 de mayo de 2009. En esa oportunidad, la entonces Sra. Subsecretaria de Política Criminal, María Pía LEIRO, señaló que mediante esta nueva convocatoria el gobierno de la provincia pretendía "testear" si aún se mantenían los consensos alcanzados en las mesas de trabajo organizadas por el Senado provincial en 2005 y 2007.

Sin perjuicio de lo argüido por el gobierno para justificar esta nueva convocatoria, tal como manifestamos en la nota remitida al Poder Ejecutivo con fecha 13 de octubre de 2009, la intervención de las instituciones y organizaciones convocadas a la nueva Mesa ha sido importante para consensuar diferentes propuestas legislativas, pero de ninguna manera es determinante para que dichas propuestas se conviertan en ley. Lo determinante para que esto ocurra es que tanto el Ejecutivo como la legislatura provincial asuman la decisión política de cumplir con la orden de V.E. de adecuar la ley 12.256 a los estándares constitucionales e internacionales en la materia. Si a casi cinco años de la sentencia, ello aún no ha ocurrido, en modo alguno puede atribuirse a una especulación sobre la eventual modificación del criterio de alguno de los sectores convocados.

---

<sup>54</sup> En este punto, cabe mencionar que ya en 2005, el propio Ministerio de Justicia provincial puso de manifiesto ante V.E. "como parte de una solución definitiva al problema" (sic) de la sobrepoblación en los centros de detención de la provincia, la existencia de un proyecto de ley de "Control del Cupo Penitenciario". Ver a este respecto, Informe del Ministerio de Justicia de fecha 4 de abril de 2005, Expte. N° 83.909, "Verbitsky, Horacio- Representante del Centro de Estudios Legales y Sociales s/Habeas Corpus", Fs. 809.

<sup>55</sup> Se trata del proyecto D- 897/09-10 (originalmente D 2139-07-08) presentado por la Diputada Laura Lorena Berardo. El proyecto reproduce, precisamente, la propuesta consensuada en la Mesa de Trabajo del Senado provincial. En diciembre de 2008, el proyecto fue aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la provincia.

<sup>56</sup> En este punto, el proyecto citado dice: "Art. 45.- Una vez por año el tribunal de máxima instancia de cada competencia territorial inspeccionará los establecimientos especializados a los que se destinen los adolescentes condenados de su jurisdicción y con el asesoramiento del equipo especializado y de los profesionales de establecimientos públicos que solicite y los que proponga la Defensa Pública competente en el lugar, determinará la capacidad máxima de alojamiento de éstos y la comunicará al Poder Ejecutivo provincial, ciudadano o nacional, según corresponda. Determinada esa capacidad máxima bajo ningún concepto podrá excederse en más de un diez por ciento. Si excediese ese porcentaje, se procederá a sustituir las penas de internación para los adolescentes que tengan menor pena o los que estén cercanos a su egreso, hasta alcanzar la población correspondiente a la medida máxima indicada..." (El destacado es propio)

La segunda reunión de la nueva Mesa convocada por el Ministerio de Justicia debió haberse realizado el pasado 2 de julio. Sin embargo, aquella reunión fue suspendida por las autoridades. La siguiente reunión se llevó a cabo el 13 de octubre del corriente año. En esa reunión se discutió sobre el contenido de la reforma de la ley de ejecución penal aunque la convocatoria no incluyó en el temario al mecanismo de control de sobrepoblación. Por el contrario, se discutió sobre algunos aspectos de la ley que resultan muy importantes para los derechos de las personas privadas de libertad, pero que tendrá un impacto muy menor en relación con la situación de hacinamiento actual.

### **III. 2. Las propuestas del Gobierno provincial se circunscriben a construir más cárceles. El "Plan Edificio y de Servicios".**

Es sabido que la forma en que se define un problema determina el tipo de acciones que se eligen para solucionarlo. Dado que el gobierno provincial considera que la sobrepoblación carcelaria responde exclusivamente a una cuestión de infraestructura edilicia, las políticas planteadas para afrontar esta grave situación se circunscriben a promover la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, sin problematizar el nivel de encarcelamiento en la provincia que, como ya dijimos, se viene incrementando y continua siendo elevado en relación a la media nacional<sup>57</sup>.

Bajo esta perspectiva sesgada, el gobierno elaboró un "Plan edificio y de servicios", en respuesta al requerimiento efectuado por la SCBA en el marco de este caso<sup>58</sup>. Esta propuesta gubernamental pretendió abordar la problemática de la sobrepoblación y de las condiciones de detención en las unidades penitenciarias bonaerenses. Sin embargo, mediante la implementación de este Plan repitió el enfoque que entiende que el hacinamiento obedece exclusivamente a la falta de espacio en las cárceles. Este abordaje errado, que condicionó la elaboración del Plan, permite inferir que esta propuesta no estará en condiciones de responder a una situación de la gravedad antes descrita.

Se supone que un plan de estas características se plantea el objetivo y las medidas específicas para avanzar, aunque sea en forma paulatina, en la mejora de la situación, hasta lograr resolver el problema en un plazo determinado. No obstante, los datos que exponemos dejan a la vista que el Plan y los avances que se declaran no sólo resultan insuficientes, sino que mantiene los problemas de fondo denunciados. El Plan no contiene estándares claros ni metas basadas en proyecciones serias sobre la situación en el corto, mediano y largo plazo, en relación con hipótesis de modificación de la tasa de encarcelamiento, del uso de la prisión preventiva, o de la tasa de delitos que definirían con especificidad los objetivos propuestos. El Plan presenta otra falencia muy grave, no considera a las personas detenidas en comisarías.

En concordancia con algunas de las críticas expuestas por el CELS, el Área de Planificación e Infraestructura Edilicia de la Secretaría de Planificación de la SCBA destacó que resulta

*"...imprescindible establecer **en forma consensuada**, entre todas las partes intervinientes, cuáles son los parámetros y los estándares que deben tenerse en cuenta para el dimensionado de los déficits edilicios y de servicios penitenciarios en la provincia, base sin la cual no es posible acordar las líneas de acción que deriven en la superación de la situación actual (...) las actividades realizadas y aquellas que se encuentran en curso **no** están contenidas en un plan que establezca en principio cual es la política, que cantidad de detenidos se estima alojar, cual es el régimen de detención y cual es la cantidad de metros cuadrados de superficie cubierta necesaria para cada detenido, entre otros aspectos. En otras palabras y como dijimos más arriba **es imprescindible el establecimiento de pautas objetivas y normativa reconocida por los actores que permitan establecer metas y líneas de acción para alcanzarlas...**"*(SCBA, Área de Planificación e

<sup>57</sup> La tasa de encarcelamiento de la Argentina no puede calcularse para el año 2008 debido a las restricciones en el acceso a la información en temas de estadísticas criminales. El último dato oficial disponible para el año 2006 indica 156 encarcelados cada 100 mil habitantes. Cfr. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), Informe Anual 2006.

<sup>58</sup> Cfr. SCBA, Resolución N° 250, citada.

Infraestructura Edilicia de la Secretaría de Planificación, informe de fecha 28 de agosto de 2009) (El destacado es propio)

En estas condiciones el **“Plan Edificio y de Servicios” presentado por el Ejecutivo provincial no podría ser homologado** por V.E., pues solo en la medida que la propuesta del gobierno resulte idónea para alcanzar los objetivos postulados en “Verbitsky” podría sostenerse su compatibilidad con el mandato de aquella sentencia.

Como desarrollaremos en el punto III.2.F., estas mismas críticas al Plan fueron presentadas a la SCBA en oportunidad del traslado que nos fuera conferido. Sin embargo, ni al momento de la elaboración, ni luego de la presentación a la Corte provincial, el gobierno abrió una instancia seria de discusión sobre sus objetivos, sus definiciones y sus conclusiones. Este debate hubiera sido esencial en el marco de la Mesa de Diálogo. Las actas de las reuniones de este espacio reflejan, sin embargo, que solo obtuvimos respuestas evasivas o resistencias<sup>59</sup>.

Esta situación nos lleva poner en su conocimiento los problemas que advertimos al Plan presentado en mayo de 2008.

#### **A. La construcción de más cárceles como aspecto principal de la política gubernamental.**

El gobierno no ha previsto soluciones de largo alcance, por fuera de la construcción de nuevas plazas penitenciarias. Y aún más preocupante es que su propuesta resultará insuficiente, si se tiene en cuenta que la población penitenciaria continúa aumentando en forma marcada.

La construcción de cárceles aislada de un cambio sustantivo de la política criminal y judicial sólo garantiza la necesidad de construir más cárceles en el futuro. La inviabilidad de esta apuesta en el largo plazo es evidente. Las prisiones que eventualmente puedan alojar en condiciones dignas a los presos de hoy, no serán suficientes para alojar a los que el sistema indica que habrá mañana.

Durante la gestión del gobierno anterior se presentó un plan de construcción de cárceles muy ambicioso<sup>60</sup>. En ese entonces se proyectaban construir 5.644 nuevas plazas, incorporando al sistema 7 alcaldías para desagotar las dependencias policiales, 5 unidades penales, y algunos anexos en penales ya existentes. Este plan de construcción fue poco a poco completándose, si bien sufrió importantes demoras. Algunas de las unidades se inauguraron con 2 y hasta 3 años de retraso. Pero con excepción de una de las Alcaldías proyectadas, la de Ezpeleta, pudo concluirse.

Sin embargo, a 4 años de aquel planteo, podemos observar que la situación poco ha cambiado en la provincia. Continúan registrándose preocupantes niveles de sobrepoblación en los penales, las comisarías están llenas nuevamente, hay renovadas promesas de más construcción. Estas experiencias del pasado próximo deben servir para evitar repetir políticas que no resultaron efectivas. Por ejemplo, ninguna de las Alcaldías construidas pudo —finalmente— cumplir su función: hoy son unidades penales “de hecho”, que alojan personas por tiempo indefinido. El estado provincial está planeando construirles espacios para talleres y educación, ya que estos establecimientos —proyectados en su origen para albergar personas por cortos períodos de tiempo—, no tienen esos servicios.

Es decir que a pesar del esfuerzo y los recursos dirigidos a la ampliación del sistema, éste siguió funcionando muy deficientemente y no se produjeron mejoras en las condiciones de detención. Como dijimos, **la provincia mantiene una sobrepoblación del 64%**.

<sup>59</sup> Como anexo a. 6 se acompañan copias de las actas de las reuniones de la Mesa de Diálogo de fecha 24 de julio de 2008, 20 de febrero de 2009, 20 de abril de 2009 y 29 de septiembre de 2009.

<sup>60</sup> Este plan fue presentado en el marco de la Audiencia pública realizada ante la CSJN el 14 de abril de 2005.

La inconsistencia y transitoriedad de la respuesta de la construcción carcelaria ha sido también destacada por V.E. al señalar:

“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” (“Verbitsky”, op. cit. voto de la mayoría, considerando 31).

La contradicción en este punto del plan actual del Gobierno provincial con el fallo “Verbitsky” es evidente. 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 hacinamiento, la sobrepoblación y las condiciones estructurales de violencia.

#### **B. El plan de construcción ni siquiera propone solucionar la totalidad del problema**

Siendo un plan que pone en el centro de su accionar la construcción de cárceles, es grave que ni siquiera se plantee como objetivo solucionar la totalidad del problema. El déficit de plazas en el sistema carcelario bonaerense es ampliamente mayor que el número que se pretende construir.

El plan se propone la ampliación del sistema sumando unas 5.000 plazas penitenciarias aproximadamente, mediante la construcción de nuevas unidades de detención y el agregado de plazas a las unidades existentes<sup>61</sup>. Las nuevas plazas se sumarían a las 17.930 plazas existentes en la actualidad (de acuerdo con el estándar usado por el propio gobierno en su presentación).

El Plan original previó la construcción de:

- 1) nuevos pabellones en unidades existentes por 1500 plazas<sup>62</sup>;
- 2) 2 nuevos complejos con 3 unidades cada uno, de 450 plazas cada unidad. Esto significará 2700 nuevas plazas<sup>63</sup>;
- 3) 10 alcaidías de 70/80 plazas cada una que absorberían parte de las personas alojadas actualmente en comisarías<sup>64</sup>;
- 4) 85 viviendas para detenidos en régimen abierto;

En el cuadro siguiente se resume la información acerca de las plazas penitenciarias existentes en la actualidad y las que se planean construir:

---

<sup>61</sup> Se cuentan aquí tanto las 4.200 plazas de unidades y pabellones nuevos, como las futuras Alcaidías y casas.

<sup>62</sup> El plan penitenciario estableció que se “tendrá especialmente en cuenta el replanteo de los servicios esenciales y la relación funcional con las áreas y magnitud existente en cada una de las dependencias penitenciarias (cocina, escuela, áreas de talleres y servicios), adecuándolos proporcionalmente al aumento de la población carcelaria que implicarán las nuevas construcciones”. Es de fundamental importancia que se dé a conocer la forma en que están ampliándose los espacios comunes, al ampliarse la capacidad de una unidad penal. Si esto no se hiciera, los nuevos pabellones no podrán ser considerados como plazas nuevas.

<sup>63</sup> En el plan se establece que algunas de estas nuevas unidades reemplazarán a la U5 de Mercedes, que de acuerdo al relevamiento tiene 376 plazas.

<sup>64</sup> Esto suma un total de 700 ó 800 plazas. En la actualidad hay 4507 personas alojadas en comisarías, por lo que en modo alguno resulta suficiente para absorberlas.

Plazas existentes relevamiento Plan Penitenciario – Presentado en mayo de 2008	17858
Plazas en nuevas unidades inauguradas (U53)	72
<b>Plazas actuales - Septiembre 2009</b>	<b>17930</b>
<b>A CONSTRUIR</b>	
Nuevos pabellones en unidades existentes	1500
Alcaldías	750 <sup>65</sup>
Casas	85 <sup>66</sup>
Nuevas unidades (no inauguradas)	2700
Total de plazas SPB una vez concluido el plan	22965

Esta información permite concluir que una vez finalizado el Plan, la provincia contaría con 22.965 plazas penitenciarias (sin cuestionar el estándar utilizado para calcular la capacidad). Sin embargo, el Sistema Penitenciario Bonaerense tiene hoy 25.050 personas albergadas en sus unidades<sup>67</sup>, y 4.507 personas detenidas en comisarías<sup>68</sup>. Esto suma un total de 29.557 personas privadas de libertad.

Es decir que aún la conclusión exitosa del Plan arrojaría como resultado que la Provincia de Buenos Aires alcance un nivel de sobrepoblación cercano al 30%, si se mantiene estable el nivel de encarcelamiento actual, lo que parece por lo menos, bastante improbable.

Plazas actuales SPB	Plazas a construir según Plan	Total de plazas en SPB al concluir el Plan	Población actual (SPB + Comisarías)	Sobrepoblación al concluir el Plan (si la población no aumenta)	Plazas nuevas incorporadas en 18 meses
17930	5035	22965	29557	29%	72

El hecho de que los objetivos propuestos por el Plan del Gobierno, ni siquiera apunten a eliminar la sobrepoblación actual del sistema penitenciario es, como dijimos, un punto muy preocupante.

En la medida que aumenta la población detenida, pero se mantiene controlada la cantidad de personas que ingresan al SPB por “falta de cupo”, los detenidos en comisarías pasan a ser la variable de ajuste del sistema, cuestión que quedó demostrada en el incremento vertiginoso de los últimos meses. Asimismo, el plan de construcción de alcaldías queda absorbido por la necesidad de aumentar las plazas del sistema penitenciario por lo que se convierten en unidades comunes.

En definitiva, los informes del gobierno siguen sin considerar fehacientemente a las personas privadas de libertad en **comisarías**. Por ejemplo, en el memorial presentado por la Provincia<sup>69</sup> se menciona que 1.200 personas detenidas en dependencias policiales serán trasladadas a las unidades 46, 47 y 48 (Complejo San Martín). Sin embargo, la capacidad prevista de estas unidades no es suficiente, en modo alguno, para eliminar a las comisarías como espacios de detención. Tampoco se establece un plazo para efectuar estos traslados. En la actualidad se encuentran unas 4.507 personas en comisarías, y no se hace mención alguna a lo que se planifica respecto de las otras 3.300 personas que allí quedarían. Ello, pese a que la inadecuación de estos lugares ha sido ya sobradamente reconocida, siendo el motivo principal de la intervención original de la Corte.

### **C. Existen razones para pensar que resulta dificultoso hacer efectivo el plan de construcción**

<sup>65</sup> Se tomó 750 como promedio de plazas que se agregarían en total.

<sup>66</sup> En la última Mesa de Diálogo, realizada el 29/09/2009 el gobierno provincial informó que las 85 casas tendrían, en realidad, unas 700 plazas en total. Esta información no fue remitida oficialmente, por lo que no se incluyen estas plazas en los cálculos. Sin embargo, si se verificara esta información en la realidad, la sobrepoblación al concluir el Plan (si la población penitenciaria no aumentara) sería del 25%, en vez del 29%.

<sup>67</sup> Servicio Penitenciario Bonaerense, Parte diario 14-09-2009.

<sup>68</sup> Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Parte 14-09-2009.

<sup>69</sup> Cfr. fs. 2619 vta.



Por su parte, hay razones para pensar que este plan podría ser de difícil cumplimiento. Existen experiencias anteriores que muestran la dificultad de plasmar efectivamente estas ambiciosas iniciativas.

En la audiencia convocada por V.E. en abril de 2005, el Poder Ejecutivo de la provincia expuso su plan de construcción de cárceles y alcaldías. Este plan estipulaba, entre otras líneas de acción, una importante ampliación del sistema penitenciario. Sin embargo, el plan de construcción sufrió constantes demoras en los plazos que se había fijado el mismo poder ejecutivo provincial: conforme lo establecido por el plan de obras (expediente 2402-1345/04), durante el año 2005 se preveía habilitar un total de 5.388 nuevas plazas<sup>70</sup>. Durante el transcurso de 2005 y hasta noviembre de 2006 (es decir con hasta 1 año de demora) sólo se habilitaron 2.760 plazas<sup>71</sup>, un número significativamente inferior al previsto inicialmente<sup>72</sup>. Las demoras en la inauguración de las nuevas unidades registraron hasta 2 años de retraso, en algunos casos debido a importantes falencias estructurales como la falta de agua potable en las instalaciones<sup>73</sup>.

En este nuevo proceso, notamos con preocupación la posible repetición de los mismos problemas. A 21 meses de presentado el Plan Edificio hasta el mes de septiembre de 2009, se sumaron solamente 72 nuevas plazas. Esta cifra resulta exigua con relación a la magnitud del problema que se pretende abordar. Asimismo, la dilación en la ejecución de las obras diluye significativamente su impacto, en la medida que la población carcelaria está aumentando a un ritmo muy superior.

Por otra parte, cabe destacar que el programa no incluye los plazos previstos para la construcción. Esta falta de información dificulta la evaluación y seguimiento del plan, tal como lo destacó el Área de Planificación e Infraestructura Edilicia de la Secretaría de Planificación de la SCBA<sup>74</sup>.

Dentro de las iniciativas del plan, se han realizado obras que apuntan a recuperar plazas que estaban clausuradas. En este sentido, el gobierno informa que se han recuperado 651 plazas. Sin dejar de reconocer que resulta positiva la rehabilitación de celdas y pabellones que se encontraban clausurados, la deficiencia del Plan Edificio destacada anteriormente —referida a la insuficiencia del plan de construcción— se mantiene incólume. En efecto, para determinar la capacidad ideal del SPB se consideró la disponibilidad de plazas de todas las unidades penitenciarias sin deducir aquellos sectores que se encontraban clausurados<sup>75</sup>. Por tal motivo, la habilitación de estos lugares no amplía la capacidad total del SPB determinada por el gobierno al momento de la presentación del Plan, en 17.858 plazas.

Por otro lado, se encuentran en construcción alcaldías, nuevas unidades, viviendas en unidades penales y nuevos pabellones. Estas obras no están concluidas aún, por lo que no sería correcto contabilizarlas. La falta de publicación de los plazos hace imposible realizar previsiones al respecto.

#### **D. No existe aún un criterio claro e institucionalizado para determinar el cupo penitenciario**

Tal como sostuvimos, otra grave falencia del plan del Poder 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 estaría próximo a solucionarse.

---

<sup>70</sup> Para ser exactos, es necesario aclarar que la unidad de Urdapilleta, con una capacidad de 700 plazas, no forma parte del expediente mencionado, aunque su habilitación también estaba prevista para comienzos del año 2005.

<sup>71</sup> Se trata de las unidades n° 4, n° 17, n° 41, n° 42, n° 44, n° 45, n° 50, n° 51 y n° 52.

<sup>72</sup> Ver CELS, Informe Anual 2007, Cap. VIII “Sobrepoblación y hacinamiento carcelario”.

<sup>73</sup> Este fue el caso de la Alcaldía de Lomas de Zamora, que según declaraciones del entonces ministro Di Rocco en el marco de la mesa de diálogo, demoró su inauguración debido a este problema.

<sup>74</sup> Ver prueba a.6.

<sup>75</sup> Anexo LV, “Población y Plazas”, del Plan Edificio y de Servicios presentado por el Poder Ejecutivo.

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 ahora<sup>76</sup>. Según la estimación presentada por el ejecutivo provincial en mayo de 2008, 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 utilizaron criterios más exigentes que los utilizados por las gestiones anteriores, cuando se estableció el cupo del sistema mediante una resolución del Ministro de Justicia<sup>77</sup>. Sin embargo, los criterios usados para arribar a este cálculo de "plazas ideales" por unidad, no solo no se establecieron con claridad, solo mencionándose en el plan algunas pautas, que tampoco resultan uniformes para todos los establecimientos y/o pabellones. Por ejemplo: de acuerdo con la presentación de mayo de 2008, para determinar el cupo de los pabellones colectivos, se habría utilizado como parámetro, la disponibilidad de 6 mts<sup>2</sup> por interno<sup>78</sup>, 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 imprecisiones<sup>79</sup>. El relevamiento de unidades que fuera presentado en mayo 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 unidades<sup>80</sup>.

Como dijimos, la falta de un criterio claro para la determinación del cupo penitenciario es uno de los problemas centrales del proceso de implementación del mandato de V.E. que pretendimos poner en la agenda de la Mesa de Diálogo. (cfr. Actas de la Mesa de Dialogo, prueba a.6.)

---

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> Cfr. Presentación del Gobierno provincial ante la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, citado, pág. 24.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> 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 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 agregado 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.<sup>2</sup>). Estos espacios minúsculos están siendo usados en algunos casos para alojar a dos personas.

En el acta labrada con motivo de la visita quedó documentada 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.

Más aún, lamentablemente, el avance identificado con la presentación de mayo de 2008, se ha revertido. A situaciones como las descritas, se agrega la negativa a seguir considerando aquél estándar informado por el propio gobierno a la SCBA como la regla de determinación del cupo. Según consta en el acta de la Mesa de Diálogo de fecha 29 de septiembre de 2009, el gobierno volvió a determinar la capacidad de cada Unidad de acuerdo con la información de los partes del SPB, por lo que actualmente se considera que el SPB tiene una capacidad de alrededor de 25.000 plazas y, por ende, la sobrepoblación en esos ámbitos sería inexistente.

Ante esta situación, se imponen las siguientes preguntas: ¿cómo es posible discutir una política seria para revertir el nivel de sobrepoblación actual, si el gobierno provincial no se compromete, ni siquiera, con determinar un parámetro ideal de capacidad del sistema, a partir del cual se evalúe cuántas personas podrían alojarse en condiciones dignas en la infraestructura existente, y a la que se vayan agregando las plazas nuevas? ¿Cuál es la seriedad de una gestión que informa a la SCBA que el parámetro sobre el que se basarán todas las estimaciones para comenzar a trabajar es el que determina que en la actualidad hay una capacidad de 17.858 plazas y luego, porque los números no cierran, retorna a un parámetro de hecho (desconocido) que solo pretende convalidar lo existente, es decir, unas 25.000 plazas? ¿La capacidad de alojamiento en condiciones dignas en la provincia es de 17.858 o de 25.000? ¿Sería creíble sostener que en la actualidad no existe sobrepoblación en el SPB y que sólo queda por resolver el problema de los detenidos en comisarías?

La información que se suministra a V.E. en esta presentación, así como las múltiples acciones judiciales que se presentan diariamente por el agravamiento de las condiciones de detención, permiten desmentirlo fuertemente.

En conclusión, luego de más de cuatro años, el gobierno de la provincia sigue incumpliendo el mandato de V.E. al no considerar a las Reglas Mínimas como pautas para la definición de un estándar que determine las condiciones de un encarcelamiento digno y la capacidad real del SPB.

#### **E. No se prevén líneas de acción para cuestiones urgentes**

En gran parte, es el propio relevamiento del gobierno provincial presentado en mayo de 2008, el que alerta sobre la imposibilidad de convalidar a las plazas actuales como adecuadas al estándar de "trato digno". Según este relevamiento existen graves deficiencias en la infraestructura penitenciaria que ponen en serio riesgo la integridad física de las personas privadas de libertad.

Aún ante este diagnóstico, el Plan no contempla el desarrollo de acciones inmediatas frente a problemas importantes que no toleran dilaciones en su resolución.

Una gran cantidad de unidades penitenciarias carecen de un sistema anti-incendio<sup>81</sup> y varias de las que sí cuentan con uno, su funcionamiento es defectuoso o directamente se encuentra en un estado deplorable<sup>82</sup>. En la gran mayoría de las unidades la instalación de la red eléctrica es muy precaria y carece de elementos esenciales de protección<sup>83</sup>. Otro de los servicios básicos e indispensables en los cuales se detectan falencias persistentes es en el sistema de calefacción. Su inexistencia<sup>84</sup> o ineficiencia<sup>85</sup> genera condiciones inhumanas de detención. Por último, también se verifican graves deficiencias en la distribución

---

<sup>81</sup> Las siguientes Unidades no cuentan con sistema anti incendios: 2, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 15, 20, 26 y 27.

<sup>82</sup> Las siguientes Unidades cuentan con sistema anti incendios pero ha sido clasificado como malo u obsoleto: 6, 9, 13, 18, 21, 23, 25, 28, 29, 30, 31 y 34.

<sup>83</sup> Las siguientes Unidades figuran en el relevamiento con un estado malo o regular de su instalación eléctrica: 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 31 y 35.

<sup>84</sup> Las siguientes Unidades carecen de sistema de calefacción: 1, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 15, 20, 23, 25, 28 y 34.

<sup>85</sup> Las siguientes Unidades figuran en el relevamiento con un estado de su sistema de calefacción como regular, malo u obsoleto: 8, 13, 21, 24, 26, 28, 29, 31 y 35.

de agua potable<sup>86</sup>. Según el relevamiento, un total de 9.755 personas detenidas en la provincia, carecen de un adecuado acceso a tan elemental servicio.

En este sentido, a pesar de que el gobierno reconoce algunas de estas falencias, no se conoce un plan de contingencia urgente. Según el plan, el abordaje de estas materias está previsto —en el mejor de los casos— sólo a mediano o largo plazo, sin precisar en concreto cuándo se pondrán en marcha las obras y el tiempo que demandarán.

#### **F. El gobierno provincial se resiste a debatir los problemas del plan.**

Tal como ha sido expuesto precedentemente, el plan presentado por el Poder Ejecutivo tiene serias deficiencias. Estos problemas fueron oportunamente planteados por el CELS y la CPM, tanto en el marco del expediente judicial<sup>87</sup> como en el espacio de la Mesa de Dialogo. Sin embargo, el gobierno provincial omitió dar respuestas a las observaciones formuladas y se mostró reticente a debatir estos planteos en los ámbitos institucionales desarrollados a partir del fallo “Verbitsky”.

Las limitaciones del gobierno para procesar estas críticas y su falta de apertura para debatir las falencias de su propuesta, resultan contradictorias con la máxima establecida por V.E. en “Verbitsky” según la cual *“las políticas eficaces requieren de discusión y consenso”* (voto de la mayoría, considerando 26).

Oportunamente, la SCBA le corrió traslado al gobierno provincial de las observaciones críticas planteadas por el CELS y la CPM. A su vez, el 22 de diciembre de 2008, le solicitó algunas aclaraciones adicionales, en virtud de la evaluación del plan realizada por el Área de Infraestructura de la Secretaría de Planificación de ese tribunal<sup>88</sup>. Ante la falta de repuesta del gobierno, la SCBA reiteró esta solicitud en abril del corriente año.

Pocos días después, el Ministro de Justicia de la provincia presentó a la SCBA un informe sobre el “Avance del Plan Operativo de Infraestructura y Servicios”<sup>89</sup>. Esta nueva presentación del gobierno volvió a tener serias deficiencias: no aportó la información solicitada por la SCBA ni tuvo en cuenta las observaciones hechas por el CELS y la CPM.

En tal sentido, la Secretaría de Planificación de la SCBA destacó que,

“si bien ha sido incorporada nueva información respecto del informe original, esta no satisface totalmente los requisitos necesarios que permitan la evaluación y posible seguimiento posterior del cumplimiento de los objetivos planteados sean estos parciales o definitivos.

Por otra parte el informe se limita a detallar las actividades realizadas y aquellas que se encuentran en curso, aunque las mismas no están contenidas en un plan que establezca en principio cual es la política, qué cantidad de detenidos se estima alojar, cuál es el régimen de detención y cuál es la cantidad de metros cuadrados de superficie cubierta necesaria por detenido, entre otros aspectos. En otras palabras y como dijimos más arriba es imprescindible el establecimiento de pautas objetivas y normativa reconocida por los actores que permitan consensuar metas y líneas de acción para alcanzarlas” (cfr. prueba a.12.).

Por su parte, las críticas al plan del gobierno también fueron expuestas por el CELS y la CPM en el ámbito de la Mesa de Diálogo. No obstante, el gobierno tampoco acusó recibo en esta instancia de las observaciones formuladas. Quienes representaron al Poder Ejecutivo se negaron a reconocer las inconsistencias del plan, fueron extremadamente parcos al momento de ensayar algunas pocas

<sup>86</sup> En las siguientes Unidades la distribución de agua es calificada como regular o mala: 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 24, 25, 26, 29, 31, 35 y 36.

<sup>87</sup> Cfr. presentaciones de fs. 2926 y sgtes.

<sup>88</sup> Las aclaraciones solicitadas por la SCBA fueron las siguientes: “a- En función de las acciones proyectadas a realizar, especialmente las referidas a obras en general, se establezcan los montos de inversión, los tiempos de ejecución y los insumos básicos para la concretización del plan en cuestión. b- La información respecto de los mecanismos de actualización de los datos para el seguimiento del estado de ejecución del plan proyectado” (cfr. fs. 2947).

<sup>89</sup> Fs. 3052/3124.

aclaraciones, se mostraron reticentes a aportar mayor información y entorpecieron la continuidad de la discusión (cfr. Actas de la Mesa de Dialogo, prueba a.6.).

### **III. 3. Las serias dificultades en el funcionamiento de la Mesa de Diálogo.**

Sin lugar a dudas, entre las razones por las cuales no se han podido diseñar y consensuar políticas públicas que reviertan la grave crisis carcelaria en la provincia de Buenos Aires corresponde destacar las serias dificultades en el funcionamiento de la Mesa de Diálogo encomendada por V.E. En tal sentido, la Corte enfatizó 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 dialogo ya iniciado”* (voto de la mayoría, cons. 26). Sin embargo, este ámbito de diálogo fue desnaturalizado y debilitado institucionalmente por el Gobierno provincial.

Durante la gestión del ex gobernador Felipe Solá y el ex Ministro de Justicia Di Rocco, se suscitaban diversas dificultades en el funcionamiento de la Mesa que fueron oportunamente denunciados ante V.E.<sup>90</sup>. Asimismo, en junio de 2006, en el marco de una masiva huelga de hambre en las unidades penitenciarias de la provincia, el CELS volvió a presentarse ante V.E. a fin de exponer las dificultades para encausar todo diálogo con las autoridades de la provincia y en consecuencia, denunció los reparos del gobierno provincial para concebir a la Mesa de Diálogo — según los términos estrictos de su diseño— como un espacio idóneo para consensuar algunas medidas que permitan revertir la situación de violación sistemática del derecho a condiciones dignas de detención<sup>91</sup>.

A fin de evitar que subsistan estos problemas y, fundamentalmente, con el objeto de fortalecer la institucionalidad de este ámbito de discusión, se consensuó —a propuesta del CELS— un reglamento de la Mesa de Dialogo<sup>92</sup>. Pero el cambio en la gestión de gobierno perjudicó la continuidad de este proceso.

Las nuevas autoridades demoraron cuatro meses en convocar la Mesa y las reuniones carecieron de periodicidad. En lo que va del gobierno de Daniel Scioli, la Mesa de Dialogo se reunió sólo en cuatro oportunidades, a pesar de que el reglamento consensuado establece que las reuniones deben ser mensuales. En un par de oportunidades, el CELS, la CPM y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) instaron al Ministerio de Justicia a que convoque, sin más dilaciones, a una nueva reunión de la Mesa de Dialogo.

No es posible destacar ni una sola acción relevante surgida de la Mesa de Diálogo con impacto importante en la solución del problema. Por el contrario, como dijimos, no se discutió en su marco ni la reforma procesal penal ni el plan presentado a la SCBA. Tampoco la Mesa ha servido para generar información relevante. La representación de los ministerios involucrados no tiene generalmente el nivel para que allí se tomen decisiones.

El funcionamiento de una instancia cuya creación fue ordenada por V.E. para facilitar el debate y permitir *“arribar a soluciones consensuadas y sustentables”* (voto de la mayoría, cons. 26), no puede depender exclusivamente del arbitrio del gobierno, como ha ocurrido hasta ahora. En tal sentido, debe considerarse un imperativo del fallo *“Verbitsky”* tanto la necesidad de producir y distribuir la información necesaria para enriquecer la discusión, como así también el deber de garantizar fluidez, periodicidad y una amplia participación en el debate de las políticas públicas que aborden el problema de la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario.

---

<sup>90</sup> En esa oportunidad, en virtud de las reticencias del Ejecutivo provincial para aportar información fidedigna a este espacio de trabajo, se solicitó la intervención de V.E. para que ordenara al Gobierno de la provincia y a la Suprema Corte a elaborar y distribuir entre quienes participan de la Mesa de Diálogo datos actualizados sobre el estado de situación de las cárceles y comisarías de la provincia. V.E. no tomó decisión alguna frente a aquella presentación (Cfr. presentación de fs. 36, expte. 2.407/2005 ante la CSJN).

<sup>91</sup> Cfr. presentación de fs. 152, expte. 2.407/2005 ante la CSJN.

<sup>92</sup> Cfr. presentación de fs. 355, expte. 2.407/2005 ante la CSJN.

### III. 4. El incumplimiento de la función de garantía de los jueces. La naturalización de las condiciones de encierro.

Los informes recabados en el marco de la ejecución del fallo “*Verbitsky*”, dan cuenta de que los jueces de la provincia omiten supervisar la observancia de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas y prescinden de adoptar medidas efectivas para hacer cesar situaciones de agravamiento de la detención que importan el sometimiento a un trato cruel, inhumano o degradante de las personas que lo padecen. Incluso, como expusimos anteriormente, persiste el alojamiento de menores y enfermos en comisarías. De tal manera, el cumplimiento de lo ordenado por V.E. en este punto muestra también graves déficit (resolutorio, puntos 2, 3, 4 y 5).

En función de lo ordenado en “*Verbitsky*”, la SCBA dictó la resolución n° 58/05 a través de la cual transmitió formalmente las instrucciones efectuadas por V.E. a los jueces bonaerenses. Luego, mediante la resolución 262/05, la SCBA requirió a cada uno de los magistrados con competencia penal y de menores de la provincia información detallada sobre las medidas adoptadas en el marco de lo establecido por V.E.

Con la autorización de la SCBA, el CELS accedió a la totalidad de esa información y, de tal manera, pudo efectuar un exhaustivo análisis de ese material. Los informes compilados ponían en evidencia una notoria naturalización judicial de las condiciones de detención<sup>93</sup>. Además, pudo constatarse que aquellos jueces que reconocían la ilegalidad de las condiciones de detención, se limitaban —salvo honrosas excepciones— a solicitar un cupo al SPB o a poner en conocimiento de la situación al gobierno provincia a fin de que “arbitren los medios necesarios para realojar” a los internos. Estas respuestas solo tienen un carácter meramente formal o testimonial y no conllevan ninguna solución efectiva<sup>94</sup>.

En las presentaciones de fs. 1249 y 1810, el CELS expuso detalladamente este diagnóstico ante la SCBA y le solicitó la formulación de “criterios claros, precisos y uniformes que guiaran el accionar de los operadores del sistema” en función de lo establecido en el fallo “*Verbitsky*”. A fs. 1249, el CELS solicitó a la SCBA la convocatoria a una audiencia pública para analizar estas cuestiones<sup>95</sup>.

Finalmente, en noviembre de 2007<sup>96</sup>, la SCBA llevó a cabo la audiencia pública<sup>97</sup>. Sin dudas, esta intervención contribuyó a ubicar al poder judicial como parte importante del problema provincial. Luego de la audiencia, la SCBA resolvió tomar

<sup>93</sup> El 4 de junio de 2009, la jueza Claudia Dávalos, titular del Juzgado Correccional n° 2 de Lomas de Zamora, rechazó un habeas corpus colectivo interpuesto por la Comisión Provincial por la Memoria a favor de las personas detenidas y alojadas en la Comisaría 3ª de Avellaneda señalando que —contrariamente a lo afirmado por la actora— las condiciones de detención del lugar se adecuaban a los estándares constitucionales. La CPM había denunciado, entre otras graves deficiencias, la falta de colchones, el sometimiento a temperaturas extremas, serias deficiencias en la atención médica, así como ausencia de medidas de seguridad y prevención anti incendios, e impedimentos para el contacto con hijos menores de edad. En rigor, la situación de estos calabozos no difiere de las que se observan en las imágenes acompañada con este escrito. A pesar de haber visitado el lugar y constatado *in situ* la veracidad de la denuncia de la CPM, la jueza Dávalos afirmó “no se han constatado circunstancias que agraven las condiciones de privación de libertad”, en tanto los internos manifestaron la absoluta conformidad con las instalaciones que ocupan. Para un comentario sobre este fallo, ver Gargarella, Roberto, “*Sobre presos y jueces*”, Diario Página 12, 14 de julio de 2009.

<sup>94</sup> Ver por ejemplo, los habeas corpus resueltos por el titular del Juzgado de Ejecución Penal n° 1 de San Isidro en los casos: “VILLAGRA BENECIO, MARCELO RAMON”, causa n° 4404, Resolución de fecha 30/12/2008; “BANEGAS ARAUJO, SEBASTIAN CARLOS”, causa No. 4377, Resolución de fecha 27/11/2008; PEREZ CHAUME, PASCUAL PASTOR, causa n°. 2/8706/SI, - Incidente de Ejecución de Condena No. 3/5810/SI-.

<sup>95</sup> Cfr. fs.1251 vta.

<sup>96</sup> Previo a resolver la convocatoria a la audiencia pública, la SCBA remitió un nuevo pedido de informes a todos los magistrados con competencia penal en la provincia (resolución n° 2376 del 24 de noviembre de 2006, cfr. fs. 1276). Los informes compilados en esta oportunidad fueron nuevamente analizados en profundidad por el CELS y el resultado de este trabajo formó parte del contenido de la presentación efectuada por el CELS durante la audiencia pública (cfr. fs 1810).

<sup>97</sup> Audiencia pública convocada para el día 1 de noviembre de 2007, en el marco de la ejecución del caso “*Verbitsky*”. Participaron los jueces de la SCBA, Daniel F. Soria, Juan C. Hitters, Héctor Negri, Hilda Kogan, Eduardo Pettigiani, el Ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Di Rocco, la Procuradora General ante la SCBA de la provincia, María del Carmen Falbo, el Defensor de Casación, Mario Coriolano, ADC, INECIP, la CPM y el CIAJ como *amici curiae* y el CELS.

algunas medidas que, si bien resultaron mucho menos abarcativas de lo esperado, avanzaron en la identificación de este tribunal como una instancia institucional obligada a tomar medidas de política judicial para la resolución o el mejoramiento del problema (fs. 2547).

Entre las medidas dispuestas por la SCBA cabe destacar la creación, en el ámbito de ese tribunal, de un **Área de Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad**<sup>98</sup> y la adopción de un **nuevo mecanismo de visitas carcelarias de jueces**<sup>99</sup>. Sin embargo, ambas iniciativas aún no han sido implementadas en la práctica. La puesta en funcionamiento de estos mecanismos se dilata en un contexto que reclama respuestas urgentes.

Asimismo, en el resolutorio citado, la SCBA adoptó **una medida preocupante**: dio *“por concluido el trámite regular del habeas corpus”* en lo concerniente a la obligación de hacer cesar la detención en comisarías de menores y enfermos. Esta decisión de la SCBA debe ser revertida en tanto persiste el alojamiento de menores y enfermos en comisarías y se ha omitido implementar mecanismos institucionales que resuelvan la situación criticada por V.E. e impidan nuevas regresiones

Por otra parte, en noviembre de 2006, el CELS realizó una presentación ante la Procuración General de la provincia requiriendo la realización de un monitoreo permanente de la situación, de acuerdo con los estándares que la CSJN estableciera en *“Verbitsky”* y la consecuente promoción de acciones efectivas para hacer cesar el estado de cosas violatorio de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en la provincia. La procuradora María del Carmen FALBO solicitó informes al respecto a fiscales y defensores y emitió algunas instrucciones generales en donde exhortaba a cumplir con el fallo *“Verbitsky”*<sup>100</sup>. No obstante, tal como vimos, la situación no ha variado sustantivamente. Fiscales y defensores reproducen las prácticas judiciales tradicionales que ayudan a mantener el *statu quo*<sup>101</sup>.

En definitiva, el panorama general muestra que jueces, fiscales y defensores conviven cotidianamente con diversas expresiones de violencia institucional, como la tortura y los tratos degradantes o inhumanos, sin reconocer apropiadamente que ellas constituyen violaciones de derechos humanos.

La responsabilidad del poder judicial de la provincia por el funcionamiento de un sistema penal de estas características es evidente aunque en muchos casos se

---

<sup>98</sup> Mediante la Resolución 250/07, del 19 de diciembre de 2007, la Suprema Corte de la provincia crea el Área de Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad, la cual tendrá a su cargo la elaboración de un plan para sistematizar y controlar el proceso de implementación y ejecución de las pautas establecidas en la sentencia de la CSJN de fecha 5 de mayo de 2005. El Acuerdo N° 3390 estableció los cargos, funciones y atribuciones de la Subsecretaría responsable de las actividades del área.

<sup>99</sup> Ver SCBA, Acuerdo N° 3415, del 22 de diciembre de 2008.

<sup>100</sup> Luego del fallo *“Verbitsky”*, la Procuración General modificó la instrucción 752/00 que obligaba a los fiscales a agotar las vías recursivas en materia de excarcelación (Res. 191/05). Además, mediante la Resolución 228/06, la Procuradora General instruyó a los fiscales a solicitar la prisión preventiva sólo en los casos de peligro procesal y en forma fundada.

Con respecto al Ministerio Público de la Defensa, la Procuradora instó a extremar la vigilancia de la observancia de las Reglas Mínimas (Res. N° 206/05) y estableció un mecanismo trimestral de remisión de información sobre los casos en los que los defensores hubieran intervenido para hacer cesar o evitar la imposición de medidas de coerción (Res N° 419/07). A su vez, el 24 de febrero de 2009, el Consejo de Defensores aprobó el Protocolo General de actuación del “Programa provincial de monitoreo de las condiciones de detención en unidades carcelarias de la provincia de Buenos Aire por parte de la defensa pública”.

<sup>101</sup> En la provincia de Buenos Aires, alrededor de 80% de las personas privadas de libertad recurre al patrocinio de la Defensa Pública. En la PBA la debilidad de la Defensa Pública está directamente relacionada con su falta de autonomía. El trabajo cotidiano de los defensores bonaerenses muestra una importante falta de homogeneidad en los planteos de los distintos Departamentos Judiciales. Además, si bien en forma individual algunos defensores desarrollan estrategias de mucha creatividad e inteligencia, no son replicadas en otras jurisdicciones. Hasta el momento, en la provincia de Buenos Aires, la experiencia del Consejo de Defensores como órgano de gobierno de la defensa pública no ha mostrado todos los resultados que podía dar. No se conocen sus discusiones, no hay actas públicas de sus decisiones y no se difunde si existe un plan estratégico orientado a revertir la situación de debilidad de la defensa y de desprotección de las personas privadas de libertad. Para un mayor desarrollo, ver CELS, Memorial presentado ante la SCBA, citado, y CELS, *“La mirada sobre el sistema judicial bonaerense”* en CPM, *El sistema de la crueldad III. Informe sobre violaciones a los derechos humanos en lugares de detención de la provincia de Buenos Aires 2006-2007*, La Plata, diciembre de 2007.

evada la mirada o no se lo indique con claridad. Precisamente uno de los méritos del fallo “*Verbitsky*” es haber advertido también este problema y, en consecuencia, haber enfatizado la necesidad de que se trabaje sobre el funcionamiento de la justicia para revertir el problema carcelario.

#### **IV. LINEAMIENTOS PARA LA REDIFINICIÓN O ADECUACIÓN DE LOS REMEDIOS DISPUESTOS EN “VERBITSKY”.**

Sin lugar a dudas, V.E. está en posición de potenciar al máximo las posibilidades que el propio tribunal se encargó de inaugurar, modelando, a través de su práctica como juez de ejecución de sus propias sentencias, el camino a seguir.

El fallo “*Verbitsky*” encierra un desafío. La ejecución satisfactoria de lo resuelto hace más de cuatro años determinará la eficacia del camino emprendido por V.E. para la defensa de los derechos fundamentales en la cárcel.

A continuación exponemos algunos lineamientos que entendemos contribuirían a fortalecer el proceso de ejecución del fallo “*Verbitsky*” y a garantizar la consecución de los objetivos propuestos por la Corte en aquella sentencia.

##### **IV. 1. La necesidad de fortalecer el control judicial de la implementación de la sentencia de la Corte.**

El fallo “*Verbitsky*” impulsa a distintas instancias del aparato estatal provincial a que —en forma coordinada— evalúen, diseñen, financien y desarrollen las políticas públicas necesarias para cesar una violación masiva de derechos. La eficacia de una sentencia de esta naturaleza es subsidiaria del desarrollo de un proceso de seguimiento en el que el órgano jurisdiccional establezca algunas garantías de implementación de su mandato<sup>102</sup>. En este sentido, la ejecución del fallo “*Verbitsky*” evidencia algunas carencias que V.E. debería solucionar.

Precisamente lo que caracteriza al litigio de reforma estructural es que, a diferencia del litigio tradicional, la tutela de derechos fundamentales requiere de una intervención más compleja que no se agota en una sola orden judicial, de ejecución inmediata<sup>103</sup>. Es decir, el proceso no se extingue con la sentencia, sino que continúa y demanda, por tanto, la implementación de mecanismos institucionales que posibiliten controlar su ejecución<sup>104</sup>.

Desde esta perspectiva, se procura garantizar la protección de derechos mediante la implementación de remedios que resulten efectivos con relación a la problemática que se pretende abordar. La efectividad de un recurso judicial está vinculada, entre otros factores, a la adecuación del remedio en tanto instrumento de tutela del derecho afectado, es decir, como herramienta para prevenir, detener, privar de efectos y reparar la afectación al derecho humano de que se trate.

Sin dudas, este es el sentido que la Corte Suprema le imprimió a la actividad de ese poder del Estado al sostener que “[r]econocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo”<sup>105</sup>. El recurso pretoriano esbozado en “*Siri*”<sup>106</sup> y “*Kot*”<sup>107</sup> condujo hasta “*Verbitsky*” y marca hacia adelante un camino que no debería desandarse.

La existencia de una intrínseca relación entre el derecho a un recurso judicial efectivo y el diseño de mecanismos eficaces de ejecución de decisiones ha sido reconocida en la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Así, la CIDH ha sabido destacar:

---

<sup>102</sup> Rodríguez Garavito, Cesar, “Más allá del desplazamiento forzado: la política pública, la Corte Constitucional y la superación del desplazamiento forzado en Colombia”, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009; Lorenzetti, Ricardo, “Teoría del derecho ambiental”, La Ley, Buenos Aires 2008, págs. 148/152

<sup>103</sup> Véase a este respecto, Abram Chayes en *The Role of the Judge in Public Law Litigation*. 89 Harvard Law Review 1281(1976). Lorenzetti, Ricardo, op. cit.; pág. 114

<sup>104</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., págs. 152/153.

<sup>105</sup> Cfr. CSJN, Fallos 325:524.

<sup>106</sup> Cfr. CSJN, Fallos 239:459.

<sup>107</sup> Cfr. CSJN, Fallos 241:291.



"...la CADH [Convención Americana sobre Derechos Humanos] postula la responsabilidad del Estado de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales (...) *Ahora bien, esta obligación no culmina con la gestación de un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, sino que incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado (...)* Si las sentencias se tornan inoperantes por falta de un diseño adecuado de los procedimientos judiciales, se constituye un típico caso de carencia de recurso judicial adecuado y efectivo para la tutela de un derecho. Así, un recurso puede resultar inefectivo para tutelar un derecho cuando no se prevé un mecanismo de ejecución de sentencias idóneo para superar los problemas típicos que suele verificarse en esta instancia procesal con las sentencias que imponen al Estado obligaciones de hacer..."<sup>108</sup>

Incluso con anterioridad a este pronunciamiento, la Corte IDH había enfatizado: "Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. *Sin embargo, la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia. Se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas (...)* la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento (...) El derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes..."<sup>109</sup>

De esta manera, de acuerdo con la Corte IDH, para satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva no resulta suficiente que se emitan decisiones definitivas en las que se ordena la protección de los derechos de los demandantes, sino que es necesario que existan mecanismos efectivos para ejecutar las sentencias, de manera que realmente se protejan los derechos declarados en las decisiones<sup>110</sup>.

Trasladando estos conceptos al caso que nos compete, es indudable que la implementación efectiva del fallo "*Verbitsky*", en los términos de los arts. 18 y 43, CN, 8 y 25, CADH, requiere adoptar medidas que fortalezcan la supervisión de la Corte sobre el cumplimiento de su propia decisión.

Una interpretación más restrictiva de las facultades jurisdiccionales de V.E., en este caso, implicaría desandar el camino ya emprendido y consagrar una magistratura indiferente a la grave situación de violación de derechos que existe hoy en la provincia de Buenos Aires. En este cuadro de crisis, que la jurisdicción se agote en la adopción de resoluciones meramente declarativas o en la articulación de remedios parciales, se asimilará paulatinamente a la aquiescencia, más que al control.

Abundante jurisprudencia nacional y extranjera ha advertido y reconocido ya la necesidad de establecer instancias de ejecución con relación a sus decisiones en materia de derechos constitucionales y ésta parece ser la solución más fructífera, pues la obligación estatal, lejos de tratarse de una mera omisión o de una acción específica e inmediata, está compuesta de múltiples y variadas cargas positivas que necesariamente requieren planeamiento y despliegue a lo largo del tiempo<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> Cf. CIDH, "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", OEA/Ser.L/V/II.129 Doc.4, 7 de septiembre de 2007, Párrs. 296 y 297. El destacado es propio.

<sup>109</sup> Cf. Corte IDH, "Caso Acevedo Jaramillo y otros", sentencia de 7 de febrero de 2006, Párrs. 216, 217 y 219, (el destacado es propio).

<sup>110</sup> Ver a este respecto, CIDH, "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", ya citado, Párr.321.

<sup>111</sup> Entre ellos, el famoso *leading case* de la Corte Suprema norteamericana "*Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.*", 347 U.S. 483 (1954).

En este sentido, por ejemplo, resulta muy interesante el recorrido que tuviera lugar a partir de la sentencia judicial de la Corte Constitucional colombiana sobre el desplazamiento forzado en Colombia (T- 025-04). Sobre este proceso, se ha destacado: “...el seguimiento que se le ha dado a la T- 025/04 también es distinto al de otras sentencias (...) En los cuatro años siguientes al fallo, la Corte ha proferido cerca de 50 autos de seguimiento a las órdenes dadas en la sentencia, lo que la convierte en una sentencia viva y en permanente evolución...”<sup>112</sup>.

Este abordaje no ha sido ajeno a la práctica de esta Corte y ello se evidencia, por ejemplo, en la forma en que V.E. definió y articuló su propia intervención en el caso “Mendoza”<sup>113</sup>.

La decisión contenida en el punto 6 del resolutorio de “Verbitsky”, en cuanto dispone que el Poder Ejecutivo provincial debe remitir cada sesenta días un informe a esta Corte sobre “las medidas que adopte para mejorar la situación de los detenidos”, sugiere la intención de V.E. de ejercer cierta supervisión de la implementación de su decisión. Sin embargo, hasta el momento no se ha ejercido un contralor adecuado de las medidas dispuestas en la provincia de Buenos Aires (ni de su omisión) para solucionar los problemas estructurales y generalizados que originaron la intervención de V.E. En este sentido, consideramos que los **principios de razonabilidad, no regresividad y no repetición** constituyen criterios apropiados para ponderar las políticas públicas que el Estado provincial dispuso hasta el momento y las que se definan para el futuro.

El modo en que el aseguramiento de un derecho y la respectiva intervención jurisdiccional se relacionan, en el sentido que aquí pedimos, puede verse en el fallo de la Corte Constitucional de Sudáfrica, en el caso *The Government of the Republic of South Africa and others vs. Grootboom, Irene and others*<sup>114</sup>.

En este precedente, la Corte sudafricana emitió una orden declarativa por la cual requirió al Estado “actuar para cumplir la obligación... de diseñar, solventar, implementar y evaluar medidas para proveer solución a aquellas personas con necesidades de vivienda imperiosas”. El tribunal aceptó que el Estado tiene un gran abanico de posibilidades para satisfacer el derecho pero sometió la opción elegida por el Estado a un examen de *razonabilidad*. La Corte Sudafricana consideró que, adoptado un curso de acción por el Estado, el tribunal tiene la posibilidad de examinar si la alternativa elegida se adecua a las exigencias establecidas por la Constitución. Si de su examen surge que la decisión estatal excluye a grupos sociales merecedores de especial protección, la elección hecha por el Estado no se ajusta a la exigencia constitucional.

El control jurisdiccional en el caso no evalúa la bondad de la política pública en general, sino la idoneidad de la política pública para satisfacer el derecho de los amparados. El Estado tiene un amplio margen para decidir las medidas para satisfacer el derecho, pero debe —para dar cumplimiento al derecho en cuestión— cubrir también las necesidades del grupo afectado y desarrollar políticas idóneas para tal fin.

Otro criterio fundamental para valorar las medidas que adopte el Estado provincial es el de *no regresividad*. Explica Christian COURTIS que existen dos nociones o dos campos de aplicación de la noción general de regresividad. En primer lugar, puede aplicarse la noción de regresividad a los resultados de una política pública (*regresividad de resultados*). En este sentido, la política pública desarrollada por el

---

<sup>112</sup> Rodríguez Garavito. C. y Rodríguez Franco, Diana, “Injusticia radical, activismo judicial y violaciones masivas de derechos sociales: el impacto del “estado de cosas inconstitucional” sobre el desplazamiento forzado en Colombia en Arcidiácono, Pilar, César Rodríguez (Compiladores) *Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y políticas públicas*, CELS, Universidad de los Andes y Universidad Diego Portales, 2009, en prensa.

<sup>113</sup> CSJN, “Mendoza, Beatriz y otros s/daños y perjuicios”, sentencia del 8 de julio de 2008.

<sup>114</sup> Corte Constitucional de Sudáfrica, caso CCT 11/00, *The Government of the Republic of South Africa and others vs. Irene Grootboom and others*, 4 de octubre de 2000.

Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro<sup>115</sup>.

Por otro lado, la noción de regresividad puede aplicarse a normas jurídicas: es decir, se refiere a la extensión de los derechos concedidos por una norma (*regresividad normativa*). En este sentido —no empírico sino normativo—, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que se ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior<sup>116</sup>. Se trata de analizar qué norma resulta más benigna, práctica consolidada en el derecho penal o laboral.

Finalmente, 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 artículos 1.1 y 2 de la CADH y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros<sup>117</sup>. 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<sup>118</sup>.

Así, como lo destaca el juez LORENZETTI, abordar el problema de las garantías de implementación de un mandamiento judicial estructural involucra el diseño de una "microinstitucionalidad"<sup>119</sup>. Esto significa que el órgano jurisdiccional puede ordenar el cumplimiento de determinados objetivos, fijar plazos perentorios de ejecución y establecer un régimen de presentación de informes periódicos al tribunal. Asimismo, "[e]l tribunal puede ordenar procedimientos mediante los cuales los diferentes actores presentan sus objeciones y sugerencias al responsable de la ejecución y cómo se dirimen los conflictos. Ello es complementado con información pública, concentrada y accesible para mejorar el control ciudadano"<sup>120</sup>.

Agrega LORENZETTI que el tribunal "también puede designar organismos independientes que revisen periódicamente lo actuado desde el punto de vista científico, económico y social"<sup>121</sup>. En tal sentido, en el citado caso *Grootboom*, a fin de auxiliar en la supervisión de la ejecución de la sentencia, la Corte Sudafricana puso a cargo de la Comisión de Derechos Humanos (*Human Rights Commission*) las tareas de controlar el cumplimiento del Estado y mantener informado al tribunal de los pasos que el Estado adopte para llevar a cabo la decisión<sup>122</sup>.

---

<sup>115</sup> Courtis, Christian, "El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos", Distribuciones Fotamara, Mexico D.F., enero 2009, pág. 55. Agrega Courtis que la *regresividad de resultados* requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública.

<sup>116</sup> Courtis, Christian, "El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos", op. cit., pág. 56.

<sup>117</sup> 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)

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 153.

<sup>120</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 153.

<sup>121</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 153.

<sup>122</sup> La Comisión de Derechos Humanos es un órgano constitucional de contralor. El art. 184 (1) de la Constitución de Sudáfrica le asigna la función de supervisar y evaluar la observancia de los derechos humanos en la República. La sección (2) del artículo le concede facultades para "(a) investigar y elaborar informes sobre la observancia de los derechos humanos", y "(b) adoptar medidas para asegurar la reparación adecuada cuando un derecho humano haya sido violado".

En EEUU, en este tipo de casos también suele designarse expertos independientes —llamados “special master”— que colaboran con el órgano jurisdiccional ya sea coordinando la ejecución de las instrucciones judiciales o bien asesorando al tribunal que supervisa la implementación del mandamiento judicial estructural. Por lo general, los honorarios de este funcionario extrajudicial están a cargo del demandado<sup>123</sup>.

Por otra parte, destaca LORENZETTI que cuando se delega en la administración la ejecución de un determinado mandato, entre las medidas que el tribunal puede establecer para asegurar su cumplimiento están las sanciones al funcionario público responsable<sup>124</sup>. En este sentido, sugiere la posibilidad de obligar de modo solidario al funcionario y aplicarle astreintes sobre su patrimonio o bien hacerlo penalmente responsable por el incumpliendo de la orden judicial, en los términos del artículo 239, CP<sup>125</sup>. Es doctrina de esta Corte que el dictado de una sentencia judicial comporta la potestad de hacerla cumplir<sup>126</sup>.

#### **IV. 2. Órdenes suplementarias. Especificación de algunos aspectos de la sentencia.**

Como destaca LORENZETTI, en este tipo de causas no hay una sola sentencia sino varias, pues luego de una primera decisión que dispone una condena en general y establece una “ruptura” o “cambio de concepción” (sentencia declarativa), se desarrolla un proceso adaptativo —experimental— que exige dictar nuevas sentencias parciales que especifiquen algunos aspectos (sentencia de ejecución)<sup>127</sup>. Así, “[l]a primera sentencia da el marco general y las posteriores van ejecutando”<sup>128</sup>. Agrega que mientras que “la primera produce cosa juzgada, las segundas son provisorias, porque las medidas que se dictan son, generalmente, temporales y adaptativas y una medida posterior puede dejar sin efecto la anterior”<sup>129</sup>.

A su vez, describe Owen FISS que la pretensión judicial en EEUU de hacer frente a factores estructurales y gestionar la reconstrucción de organizaciones burocráticas en funcionamiento, como las escuelas públicas, los hospitales o las prisiones, modificó los métodos básicos por medio de los cuales los jueces hacían cumplir sus órdenes. Aunque el método tradicional de cumplimiento era el desacato, el mecanismo más efectivo para hacer cumplir una orden estructural consistió en la modificación de la orden inicial y en la expedición de órdenes suplementarias<sup>130</sup>.

Este mismo abordaje debe ser aplicado en este proceso. Así, la CSJN estableció en “Verbitsky” los objetivos que debían alcanzarse (evitar la detención de menores y enfermos en comisarías, reparar situaciones que configuren tratos crueles, inhumanos o degradantes, evitar el abuso de la prisión preventiva, controlar la observancia de las Reglas Mínimas, etc.), e incluso encomendó algunos procedimientos para alcanzar esos objetivos (p.e. ordenarle al Poder Ejecutivo provincial que informe a los jueces sobre las condiciones de detención a fin de que puedan ponderar la necesidad de disponer medidas de cautela o ejecución de la pena menos lesivas). Sin embargo, tal como expusimos anteriormente, todavía los resultados obtenidos están lejos de lo postulado oportunamente por V.E. Por tal motivo, y en atención a la gravedad de la situación actual en las cárceles y comisarías bonaerenses, urge que esta Corte adopte decisiones suplementarias que especifiquen algunos aspectos de la sentencia originaria y que remuevan los

---

<sup>123</sup> Cfr. Feeley, Malcolm, Rubin, Edward, “Judicial policy making and the modern State. How the courts reformed America’s Prisons”, Cambridge University Press, 1999; Bergallo, Paola, “Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público”, SJA 21/6/2006, Lexis N° 0003/012633.

<sup>124</sup> Señala Lorenzetti la posibilidad de un “desarrollo incremental de sanciones”, es decir, “que las sentencias provean mecanismos de cumplimiento que se van incrementando al enfrentar dificultades a medida que se avanza”, op. cit., pág. 147.

<sup>125</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 155.

<sup>126</sup> CSJN, Fallos 264:443.

<sup>127</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., págs. 145/146.

<sup>128</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 145.

<sup>129</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 145

<sup>130</sup> Fiss, Owen, “El derecho como razón pública”, Marcial Pons, Madrid, 2007, págs. 193/194.

obstáculos que aún impiden que se respete el derecho a condiciones dignas de detención en la provincia de Buenos Aires.

En este sentido, dado que aún subsiste un altísimo nivel de sobrepoblación en cárceles y comisarías bonaerenses y que este fenómeno constituye el principal factor de sometimiento a un trato cruel, inhumano y degradante de las personas detenidas, resulta imperioso que V.E. adopte un remedio suplementario y que en tal carácter le ordene al gobierno provincial presentar un plan integral para erradicar —en un plazo perentorio— la sobrepoblación carcelaria.

Este plan debería procurar, en forma paulatina (con objetivos explícitos de corto, mediano y largo plazo), reducir la población carcelaria bonaerense a la cantidad de plazas disponibles, definidas éstas conforme a los estándares constitucionales en materia de condiciones de detención. Asimismo, debería instarse a priorizar la solución de la oprobiosa situación de las personas detenidas en comisarías, en especial de menores y enfermos.

En este sentido, parece razonable estipular un plazo máximo de dos años para que el gobierno provincial pueda alcanzar estos objetivos. Este término coincide con el lapso de tiempo que resta para finalizar este período de gobierno a la actual gestión. Así, las actuales autoridades podrían mostrar los logros alcanzados en la materia antes de finalizar su mandato.

Cabe reparar que una orden de este tipo continúa siendo una medida respetuosa del principio constitucional de división de poderes, pues en todo caso sólo se trata de una orden que especifica los objetivos planteados en *“Verbitsky”* de hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de las condiciones de detención que importe el sometimiento a un trato cruel, inhumano o degradante y adecuar las condiciones de detención a los parámetros establecidos en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas. Es decir, sigue siendo una orden orientada hacia un resultado, que reconoce la discrecionalidad propia de la administración en la definición de cuáles son los medios más apropiados para alcanzar tal fin<sup>131</sup>.

La práctica judicial de requerir a las autoridades competentes la presentación de un plan integral que proponga reparar una situación masiva y sistemática de violación de derechos fue utilizada por V.E. en el citado caso *“Mendoza”* y en el caso *“Defensor de Pueblo”*, en donde la Corte emplazó a las autoridades nacionales y provinciales a presentar un plan para garantizar el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas Tobas, en la provincia de Chaco<sup>132</sup>.

Recientemente, la Corte Federal del distrito de California, EEUU, en los casos *“Ralph Coleman, et al Plaintiffs v. Schwarzenegger, et al defendants”* y *“Marciano Plata, et al., Plaintiffs v. Schwarzenegger, et al defendants”*, ordenó al Estado de California presentar a la Corte un plan para reducir en cuarenta mil personas, y en no más de dos años, la población de los centros de detención de adultos. La decisión se adoptó luego de varios años en los que el tribunal venía desarrollando e implementando planes remediales para que las cárceles de California cumplieran con los estándares constitucionales en materia de atención de salud en general y de salud mental en particular. Ante la evidencia de que la sobrepoblación carcelaria tornaba infructuosos todos los esfuerzos del tribunal, ordenó al Estado local diseñar un plan progresivo de reducción de la población de las cárceles de California y decidió continuar conservando la jurisdicción sobre el caso, para asegurar el cumplimiento del plan de reducción poblacional y para considerar toda ulterior modificación que pueda ser necesaria en caso de alterarse las circunstancias actuales<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> Lorenzetti, Ricardo, op. cit., pág. 151.

<sup>132</sup> CSJN, “Defensor del pueblo c/Estado Nacional y otro (provincia de Chaco) s/proceso de conocimiento”, 18 de septiembre de 2007.

<sup>133</sup> Ver Tribunal Federal del Distrito de California, Estados Unidos de Norteamérica, sentencia dictada en los autos “Ralph Coleman, et al Plaintiffs v. Schwarzenegger, et al Defendants” (No. Civ S-90-0520 Lkk Jfm P) y

Otro buen ejemplo del compromiso institucional que la jurisdicción debe tener frente al problema de la sobrepoblación carcelaria es la decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. En varias sentencias, la Sala Constitucional le ha dado un plazo al Estado a fin de que resuelva problemas de higiene, falta de colchones, entre otras cuestiones, y ha sido enérgica acerca de la obligación de cumplir con los compromisos de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas y de garantizar condiciones dignas de detención a los reclusos<sup>134</sup>.

En la sentencia 709/91 de ese tribunal, por ejemplo, se dijo lo siguiente:

“En el caso que nos ocupa, se plantea el conflicto entre el valor ‘seguridad pública’ protegido por la acción del Estado, y el valor ‘dignidad humana’, ya que el recurrente se queja de haber sido encarcelado en unas celdas que considera ofensivas a su dignidad, pues no reúnen siquiera las condiciones mínimas higiénicas, de comodidad y arquitectónicas, para mantener detenida a una persona, aunque sea por pocas horas... La Sala considera que... la actividad del Estado no tiene por qué producir transgresiones a los derechos fundamentales, ya que la existencia misma del Estado responde precisamente a resolver los problemas colectivos de una comunidad y no al contrario, que implicaría que la sociedad existe para preservar al Estado. Por esto, no pueden existir en un Estado de Derecho... tratamientos degradantes inflingidos a una persona bajo el pretexto de cumplir con una función pública, como lo es entre otras el resguardo de la seguridad ciudadana (...)

Por tanto: / Se declara con lugar el recurso... **se otorga al Ministerio de Gobernación el plazo perentorio de tres años contados a partir de la notificación de esta Sentencia para que ponga las cárceles que utiliza en condiciones que reúnan al menos los requisitos mínimos para albergar a un individuo... sin que se viole su dignidad.** Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados por el hecho que motivó este recurso, los cuales serán liquidados, en su caso, en la vía de ejecución de sentencia de lo contencioso administrativ[o]...<sup>135</sup>.

Por otro lado, la desobediencia de la exhortación a adecuar la legislación provincial a los estándares constitucionales no puede ser obviada por V.E. La cuestión de la legislación procesal y penitenciaria fue expresamente identificada como un factor problemático en “*Verbitsky*” y V.E. indicó que era una variable directamente vinculada al hacinamiento y a la alta tasa de presos sin condena en la provincia.

Esta exhortación promovió cambios legislativos, al menos en la legislación procesal penal bonaerense<sup>136</sup>, e incluso tuvo un impacto inicialmente positivo en la disminución del número de personas alojada ilegítimamente en dependencias policiales.<sup>137</sup> Sin embargo, la legislación de ejecución penal y penitenciaria aún no se ha modificado y, tal como lo explicamos en el acápite III.1.B., el actual gobierno provincial volvió a establecer restricciones inconstitucionales en el régimen de excarcelaciones del proceso penal bonaerense.

Ni el grave retroceso que significó la reforma del sistema de morigeraciones y alternativas a la prisión preventiva ni la contumaz resistencia a modificar la legislación de ejecución penal provincial pueden ser homologados por V.E. Si en 2005 la *imposibilidad de permanecer indiferente* (voto de la mayoría, cons. 58) justificó una exhortación directa a los poderes ejecutivo y legislativo de la provincia, hoy debería implicar —cuanto menos— una manifestación de esta Corte en defensa de su propia decisión y de la obligación de obedecerla. Así como lo

---

“Marciano Plata, et al., Plaintiffs v. Schwarzenegger, et al Defendants” (No. C01-1351 TEH), 4 de agosto de 2008.

<sup>134</sup> Cfr. Mora Mora, Luis Paulino, “Superpoblación penitenciaria y derechos humanos”, en AAVV, “Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria”, Elías Carranza (coordinador); ILANUD, Naciones Unidas y Siglo XXI, 1ra. ed., México, 2001; págs. 64/65.

<sup>135</sup> Mora Mora, Luis Paulino, op. cit., pág. 66. Sin destacado en el original.

<sup>136</sup> Nos referimos a la ley 13.449, op. cit.

<sup>137</sup> Cfr. CELS, Derechos Humanos en Argentina, Informe 2007, “Sobrepoblación y hacinamiento carcelario. La instrumentación del fallo “*Verbitsky*” y otras estrategias para solucionar el problema”, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A., Buenos Aires, 2007, pág. 243 y ss.

hizo en los casos *"Mignone"*<sup>138</sup> y *"Badaro"*<sup>139</sup>, la Corte podría establecer un plazo razonable para que la provincia adecue su legislación. Incluso no debería descartarse la posibilidad de que V.E. pueda adoptar una decisión sustitutiva que supla la decisión que debiera adoptar la legislatura provincial<sup>140</sup>.

Asimismo, tal como lo señalamos en el acápite III.1.B., no resulta exagerado afirmar que la justicia penal provincial continúa utilizando de modo arbitrario el recurso del encierro cautelar. Este abuso de la prisión preventiva fue destacado por V.E. como una de las causas de la crisis carcelaria de la provincia (voto de la mayoría, cons. 32 y 52/3). La persistencia de este problema obliga a disponer también en este punto algún remedio suplementario. Por ejemplo, la formulación de estándares en materia de prisión preventiva tendría la virtud no sólo de contribuir a adecuar las prácticas judiciales a la Constitución Nacional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino también de orientar la actividad legislativa sobre esta cuestión (para corregir las normas que deban adecuarse a ellos y evitar en el futuro que se promuevan modificaciones regresivas de las respectivas normas procesales).

En rigor, establecer estos estándares en materia de prisión preventiva implicaría adoptar un temperamento análogo al que adoptó V.E. al declarar que las Reglas Mínimas de Naciones Unidas constituyen los estándares a los que debe adecuarse toda detención. Estas declaraciones tienen un enorme valor que excede lo estrictamente simbólico. Lejos están de ser pronunciamientos abstractos en la medida que el objeto del caso —de naturaleza colectiva— habilita al órgano jurisdiccional a definir el alcance de las normas constitucionales en juego.

Además, en los informes judiciales compilados por la SCBA (fs. 1039/40 y 1276/7) se constata el incumplimiento de las órdenes dispuestas en los puntos resolutivos 3 y 4 de *"Verbitsky"*<sup>141</sup>. En la gran mayoría de los casos, los jueces provinciales, ante la verificación de condiciones inhumanas de detención, se limitaron a disponer respuestas meramente formales desentendiéndose de la consecución de resultados tangibles, como por ejemplo: ordenar a la administración policial o penitenciaria el traslado del detenido. No obstante, estas órdenes judiciales de remisión que se tornan de imposible cumplimiento, por carecer las unidades carcelarias de plazas disponibles, resultan incompatibles con lo ordenado por la Corte.

Tal como lo planteamos oportunamente<sup>142</sup>, estos inconvenientes en la implementación de la sentencia de V.E. están relacionados con la persistencia de prácticas fuertemente arraigadas en la rutina del trabajo de la justicia penal bonaerense, cuya paulatina erradicación exige —cuanto menos— el establecimiento de parámetros claros, por parte de V.E., para evaluar y modificar ese desempeño.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> Cfr. CSJN, Fallos 325:524.

<sup>139</sup> Cfr. CSJN, Fallos 329: 3089; 330:4866

<sup>140</sup> Contempla esta posibilidad Lorenzetti en op. cit., págs. 153/154.

<sup>141</sup> Nos referimos a la orden dirigida a los jueces de la provincia para que hagan cesar la detención de menores y enfermos en comisarias y todo otra situación de agravamiento de las condiciones de detención que importe el sometimiento a un trato cruel, inhumano o degradante.

<sup>142</sup> Cfr. fs 1249 y 1810.

<sup>143</sup> Al formular estos parámetros debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El deber de garantizar los derechos de las personas privadas de su libertad conlleva necesariamente cierto imperio sobre aquellas situaciones que resulten violatorias de tales derechos pues la asignación de competencias a un órgano jurisdiccional para que resuelva respecto de una serie de materias no puede tener ningún efecto útil si no se considera también que esa asignación importa, al menos, alguna facultad de disposición.

En este caso, tomar adecuado conocimiento de la situación irregular y ordenar el cese de los actos u omisiones lesivos resultan potestades inmediatas al mandato de garantía y, por ello, puede afirmarse que el objeto primero de la decisión frente a la verificación de una infracción debe ser la modificación de las condiciones actuales de la detención para adecuarla a las prescripciones legales. Si tal modificación es inviable, no resultará posible evadir la discusión acerca la legitimidad de la continuación del encierro, no obstante la validez del origen del título en virtud del cual se impuso oportunamente la medida de coerción sobre la persona afectada.

La responsabilidad penal o el peligro procesal sólo justifican la procedencia de la pena de prisión o del encierro cautelar, bajo determinadas condiciones. Si éstas no están reunidas, no puede concluirse que el permiso opere por la sola existencia del título que ordena legítimamente la prisión. La antinormatividad del encierro en condiciones degradantes no se ve enervada por la presencia de ningún supuesto de excepción cuando sólo concurren las mismas razones que legitimaron el pronunciamiento restrictivo de la libertad.

Vale aclarar que nuestra petición no implica considerar que la ejecución del fallo “*Verbitsky*” debe prolongarse indefinidamente y sin establecer límites al objeto del proceso. Por el contrario, entendemos que las propuestas planteadas en este escrito procuran alcanzar resultados tangibles en un lapso de tiempo determinado o determinable. Además, esta perspectiva resulta compatible con la idea de que el valor de este tipo de casos radica en su utilidad para promover las reformas institucionales pertinentes para garantizar hacia el futuro la validez del derecho a condiciones dignas de detención. La superación del estado de cosas que motivó la intervención de V.E. estará dada en la medida que se materialicen las reformas institucionales necesarias y se establezcan los estándares eficaces para afrontar en mejores condiciones situaciones relacionadas con la vigencia de aquél derecho.

#### **IV. 3. La necesidad de reducir la población carcelaria en la provincia de Buenos Aires.**

La pregunta entonces acerca de qué hacer aquí y ahora, frente a la subsistencia del fenómeno de la sobrepoblación y el hacinamiento, teniendo en cuenta la necesidad de seguridad de las personas frente al delito no puede conducir a la inacción.

La modificación de este estado de cosas inconstitucional obliga a que V.E. enfatice que la coerción penal sólo puede utilizarse dentro del marco de la ley y ello implica especificar que sólo puede privarse legítimamente de la libertad a una persona en la medida que se le garanticen condiciones dignas de detención. Al no contar el Estado provincial —como se ha evidenciado hasta ahora— con plazas carcelarias para alojar dignamente a un enorme porcentaje de las personas detenidas, el cese de esta situación no puede implicar otra cosa que obligar al Estado a limitar el encarcelamiento a un número de personas compatible con la cantidad de plazas disponibles y que se adecuen a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas.

La disposición de una **orden de reducción progresiva de la población carcelaria**, como la que se dispuso en los citados casos “*Coleman*” y “*Plata*”, constituye una solución plausible y razonable. La solución propuesta por la Corte Federal de California es la decisión que sugerimos se adopte en “*Verbitsky*” como remedio suplementario.

También la Sala Constitucional de la Corte de Justicia de Costa Rica ha revelado que ese camino es posible. En la sentencia 2000-07484, ese tribunal, haciendo uso de sus potestades, ordenó a la ministra de Justicia que no recibiera más privados de libertad en el Centro de Atención Institucional de San José y que iniciara un **proceso de disminución paulatina hasta llegar a la capacidad real de ese establecimiento**, otorgando a tal fin un plazo de un año<sup>144</sup>.

Cabe aclarar que nuestra pretensión no es someter a la decisión de V.E. algunas situaciones particulares, en desmedro de la competencia que por ley les corresponde a los jueces a cuya disposición se encuentran las personas detenidas. Por el contrario, lo que pretendemos es promover la implementación de un mandamiento judicial estructural (orden de implementar un plan de reducción de la población carcelaria), pues los problemas denunciados en “*Verbitsky*” reclaman una consideración global que un concepto individual de interés no parece satisfacer adecuadamente.

#### **V. PROPUESTAS PARA FORTALECER LA IMPLEMENTACIÓN DEL FALLO “*VERBITSKY*”.**

En función de lo expuesto precedentemente, las medidas que proponemos a V.E. para fortalecer la implementación del fallo “*Verbitsky*”, son las siguientes:

##### **V. 1. Garantías de implementación de la sentencia. Fortalecimiento del control de la CSJN.**

---

<sup>144</sup> Cfr. Mora Mora, Luis Paulino, op. cit. págs. 67/68.



Se establezca una instancia ejecución de la sentencia que fortalezca el control de V.E. sobre las medidas que dispongan los distintos poderes de la provincia de Buenos Aires para adecuar sus prácticas y/o sus políticas a los estándares fijados en “*Verbitsky*”.

A tal fin, V.E. debería fijar las pautas que garanticen el desarrollo de una supervisión judicial periódica, bajo la órbita de V.E., de las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos establecidos en la sentencia.

Las pautas que organicen la implementación de la sentencia, deberían disponer —entre otras cosas— la obligación del Estado provincial de presentarle a V.E. informes periódicos de avances y contemplar la posibilidad de que los actores y demás *amici curiae* puedan plantear, en este marco, sus objeciones y sugerencias al respecto. También podría preverse la posibilidad de que V.E. solicite el concurso de expertos independientes o designen algún especialista “ad hoc” para asesorarlos o contribuir con las tareas de supervisión judicial de las distintas líneas de acción que se dispongan para cumplir con el fallo. A partir de estas pautas, V.E. podría optimizar los alcances del control jurisdiccional de sus resoluciones en este caso y disponer, eventualmente, las medidas que correspondan en el supuesto de que se verifiquen problemas durante la implementación.

Asimismo, V.E. debería asumir la tutela efectiva del trabajo de la Mesa de Dialogo dispuesta en el punto resolutivo N° 8 del fallo “*Verbitsky*”. En tal sentido, solicitamos se homologue el reglamento consensuado en ese ámbito por las partes (fs. 355, expte. 2.407/2005 ante la CSJN) y se controle judicialmente el cumplimiento de estas reglas. Asimismo, podría contemplarse la participación de agentes extrajudiciales como “Special masters” y/o mediadores designados por el tribunal para coordinar la deliberación mediante el establecimiento de una agenda y reglas de diálogo entre las partes<sup>145</sup>.

Además, debería garantizarse que la información pública relevante para la discusión de las políticas públicas en la materia se presente de modo concentrado, en forma clara y sea accesible al público en general.

Finalmente, debería obligarse de modo solidario al gobernador de la provincia de Buenos Aires y al ministro de justicia provincial a cumplir con lo ordenado por V.E., en el ámbito de sus respectivas competencias, bajo apercibimiento de aplicarse sanciones económicas (astreintes) sobre su patrimonio y/o imputarles el delito previsto en el art. 239 del Código Penal.

## **V. 2. Plan integral para erradicar en un plazo perentorio la sobrepoblación carcelaria.**

Se ordene al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires a presentar ante V.E., en el plazo de sesenta días, un plan integral de reducción de la población carcelaria cuya implementación permita —en un término máximo de dos años— que la cantidad de personas alojadas en los establecimientos penitenciarios de la provincia no supere el 100% de la capacidad del sistema y, así, erradicar la sobrepoblación. Dicho plan deberá contemplar:

a) La determinación precisa del cupo de los centros de detención conforme a los estándares legales<sup>146</sup>. En tal sentido, deberán hacerse explícitos con claridad los criterios utilizados para establecer la cantidad de plazas penitenciarias disponibles

<sup>145</sup> Sabel, Charles y Simon, William H., “Destabilizing rights: how public law litigation succeeds”, 117 Harvard Law Review 1015, 2004, pág. 1068. Bergallo, Paola; op. cit.

<sup>146</sup> Artículos 18 y 75. inciso 22 de la Constitución Nacional; Arts 5, 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Arts. 9, 10, 11, 12, 14 y 15 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes; Art. 5 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, entre otras disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos que ostentan jerarquía constitucional en nuestro país; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos de la Organización de las Naciones Unidas; Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Ley de Ejecución de la pena privativa de la libertad (Ley 24.660); Arts. 12, 30 y 35 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires; Ley de Ejecución Penal Bonaerense (Ley 12.256).

de manera tal que pueda verificarse la correspondencia de estas pautas con los estándares legales vigentes.

Asimismo, es fundamental que se estipule que las pautas que se utilicen para determinar el cupo del SPB no podrán conducir a establecer una capacidad total del sistema mayor que aquella reconocida en el Plan presentado por el gobierno provincial en mayo de 2008 (cfr. acápites II.1, III.2.B. y III.2.D.).

b) La necesidad de priorizar la implementación de una respuesta urgente a la situación de las personas detenidas en comisarías, en especial de menores y enfermos.

El alojamiento en comisaría de una persona privada de su libertad debería prolongarse por un lapso muy breve y perentorio al sólo efecto de posibilitar la presentación del imputado detenido ante la justicia (art. 155, CPP). Una vez puesto a disposición de la justicia y en caso de que se decida mantener la detención cautelar, el imputado debería ser trasladado inmediatamente a un centro de detención bajo la órbita del SPB (cfr. arts. 14, 38, 39 y 40 de la Ley 12.155 y Ley 12.256).

En particular, deberían adoptarse las medidas pertinentes para prevenir de manera permanente el alojamiento de menores y enfermos en comisarías y garantizar la sistematización de respuestas institucionales que permitan —en caso de verificarse tal supuesto— hacer cesar en forma urgente el alojamiento de estas persona en comisarías.

c) La promoción de medidas de atenuación o alternativas a la prisión preventiva con el objeto de reducir el uso excesivo de la detención cautelar. El principio de excepcionalidad del encierro cautelar obliga a agotar todas las posibilidades de asegurar los fines del proceso mediante otras medidas de coerción que resulten menos gravosas para los derechos del imputado<sup>147</sup>.

Asimismo, también podrían ser beneficiados excepcionalmente con la disposición de medidas de atenuación o alternativas a la coerción penal, personas condenadas que se encuentren en fecha relativamente próxima a obtener determinados beneficios incluidos en la ley 12.256, previo evaluar la concurrencia de los otros presupuestos previstos por tal legislación<sup>148</sup>. Se trata de una reevaluación adelantada, también en términos extraordinarios y previa consideración de los informes criminológicos, a fin de:

- 1º) Recomendar la reubicación del condenado en un régimen y/o modalidad más atenuada;
- 2º) Recomendar la aplicación de las alternativas en la ejecución de la pena previstas en los arts. 122 y 123 (de la ley 12.256).

d) La incorporación de criterios de *razonabilidad, progresividad y no repetición*.

Para el diseño del plan, el Poder Ejecutivo de la provincia debería consultar a la accionante y las restantes organizaciones presentadas como *amici curiae*, en el marco de la Mesa de Dialogo encomendada en el punto resolutivo nº 8 del fallo "*Verbitsky*". Igualmente, el Poder Ejecutivo podría ampliar la consulta a otros sectores de la sociedad civil y/o instituciones académicas o profesionales.

Sin perjuicio de lo anterior, debería habilitarse a los actores y *amici curiae* para que, en caso de tener objeciones al plan puedan presentarlas ante V.E. en un

---

<sup>147</sup> El artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que "[I]a prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general". Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que "la detención preventiva es una *medida necesariamente excepcional en vista del derecho preeminente a la libertad personal y el riesgo que representa la detención preventiva* en lo que se refiere al derecho a la presunción de inocencia y a las garantías del debido proceso legal, incluido el derecho de defensa" (El resaltado es propio). Comisión IDH, Informe Nº 12/96, *Caso 11.245, Jorge Alberto Giménez*. Argentina. Decisión del 1º de marzo de 1996.

<sup>148</sup> Cfr. Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Expediente Nº 10/06, caratulado: "Ministerio de la Defensa Pública s/ Incidente de Hábeas Corpus Correctivo", 8/03/06, [http://www.cels.org.ar/common/documentos/hc\\_comodoro\\_rivadavia.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/hc_comodoro_rivadavia.pdf).

plazo de veinte días desde que la presentación del ejecutivo provincial. Luego, el Poder Ejecutivo provincial podría tener la posibilidad de contestar estas objeciones en un plazo perentorio.

Asimismo, el plan debería contener los plazos de las distintas acciones que se piensan llevar adelante y la estimación de las reducciones de la población carcelaria que se espera conseguir en 6, 12, 18 y 24 meses.

Todas estas presentaciones deberían ser analizadas por V.E., quien podría hacer las recomendaciones que considere necesarias antes de homologar el plan de reducción de la población carcelaria. En tal sentido, V.E. podría solicitar información adicional o, eventualmente, convocar nuevas audiencias.

### **V. 3. Adecuar la legislación provincial a los estándares constitucionales e internacionales en la materia.**

Se exhorte a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la provincia de Buenos Aires a adecuar, en un plazo de seis meses<sup>149</sup>, su legislación procesal penal en materia de medidas alternativas o morigeradoras de la prisión preventiva y la legislación de ejecución penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales.

Asimismo, debiera exhortarse a Poderes Ejecutivo y Legislativo de la provincia a que sancionen una ley de control de sobrepoblación carcelaria (o ley de cupos) en función de los consensos alcanzados en las distintas mesas de trabajo que se implementaron en la legislatura provincial con posterioridad al fallo "*Verbitsky*" (ver acápite II.1.C.).

### **V. 4. Fijar estándares en materia de prisión preventiva.**

Declarar que, de acuerdo con los estándares fijados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (entre otros, CIDH "*Peirano Basso*" y Corte IDH "*Suarez Rosero c. Ecuador*" y *Lopez Álvarez vs. Honduras*"<sup>150</sup>), el encarcelamiento preventivo sólo puede disponerse de manera excepcional cuando no exista una medida cautelar menos lesiva para asegurar que el imputado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludiré la acción de la justicia.

A su vez, que las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no pueden ser considerados factores habilitantes para la aplicación de la prisión preventiva. La prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva. Sólo se recurrirá a ella como último recurso. Por eso, siempre se debe procurar su sustitución por una de menor gravedad cuando las circunstancias así lo permitan.

Por su parte, que la prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para garantizar el fin procesal propuesto (provisionalidad). El principio de provisionalidad impone la necesidad de controlar que todos los presupuestos de la prisión preventiva aún subsisten. Desaparecidos sus fundamentos, el encarcelamiento debe cesar.

Como presupuesto para disponer la privación de la libertad de una persona en el marco de un proceso penal deben existir elementos de prueba serios que vinculen al imputado con el hecho investigado.

La persona detenida en forma cautelar no debe recibir peor trato que una condenada ni se le debe deparar un trato igual a ésta (No equivalencia). En ese sentido, no se podrá recurrir a la prisión cautelar cuando la pena prevista para el delito imputado no sea privativa de la libertad. Tampoco cuando las circunstancias del caso permitan, en abstracto, suspender la ejecución de una eventual condena. También se deberá considerar en abstracto, si de haber mediado condena los

<sup>149</sup> Cfr. CSJN, Fallos 325:524.

<sup>150</sup> Cfr. Corte IDH, "*Suárez Rosero c. Ecuador*", Sentencia del 12 de noviembre de 1997, Serie C, Nº 35; Corte IDH, Caso *López Álvarez vs. Honduras*, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas; Cfr. CIDH, Informe 35/97, caso 12.553, Jorge, José y Dante Peirano Basso, Op. Cit. y CIDH, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Resolución Nº1/08, Op. Cit.

plazos hubieran permitido solicitar la libertad provisoria o anticipada (Proporcionalidad).

La duración de la prisión preventiva no deberá exceder el plazo razonable mencionado en el artículo 7.5. de la CADH, equivalente a las dos terceras partes del mínimo de la pena que le corresponde al delito imputado (CIDH, *“Peirano Basso”*, op. cit. Párr. 136 a 138). Una vez vencido ese plazo, el Estado ha perdido la oportunidad de continuar asegurando el fin del proceso por medio de la privación de la libertad del imputado.

**V. 5. Hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de las condiciones de detención que importe el sometimiento a un trato cruel, inhumano o degradante (punto resolutive nº 4 del fallo “Verbitsky”).**

Se instruya 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, frente a la obligación de “hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de las condiciones de detención que importe el sometimiento a un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal”, procedan de la siguiente manera, en caso de constatar que las condiciones en que una persona cumple la detención viola tal estándar, fundamentalmente si se trata de la detención en comisarías de menores y enfermos:

**1º)** Intimar al Poder Ejecutivo a otorgar en un plazo perentorio una plaza penitenciaria que cumpla con las condiciones previstas en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas (art. 18, CN); **2º)** En caso de que el Poder Ejecutivo no cumpla con otorgar al detenido un lugar de alojamiento que se adecue a los estándares constitucionales, se deberá intimar a dicho Poder para que brinde, en un plazo perentorio, los recursos materiales y humanos para cumplir alguna de las medidas morigeradoras de la prisión preventiva; **3º)** Si el Poder Ejecutivo no da respuesta a los requerimientos enumerados precedentemente, los jueces deberán hacer cesar inmediatamente la detención en condiciones ilegítimas y dictar en consecuencia una medida alternativa a la prisión preventiva, hasta el momento en que el Estado dé cumplimiento a las obligaciones a su cargo en materia de condiciones de detención<sup>151</sup>.

En relación con la propuesta de disponer —finalmente— una medida alternativa al encierro cautelar en el contexto de una situación de sobrepoblación, resulta necesario destacar que no deberían tomarse todos los casos por igual. Ello implica que cada juez debería tener en cuenta a la totalidad de los detenidos a su disposición y evaluar quien de ellos está en una mejor posición que los demás para ser beneficiado con una alternativa a la medida de encierro. En particular, debería priorizarse los casos de mujeres embarazadas (art. 502, CPP) o que comparten el encierro con sus hijos, personas enfermas, personas imputadas por delitos de escasa lesividad, personas cuya detención cautelar ha superado el plazo de dos años<sup>152</sup>, entre otras situaciones.

**V. 6. Ordenar una nueva ponderación de la necesidad de mantener la detención de personas en atención a las condiciones en que se cumple (punto resolutive nº 5 del fallo “Verbitsky”).**

Se ordene al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que remita nuevamente “a los jueces respectivos, en el término de treinta días, un informe pormenorizado, en el que consten las condiciones concretas en que se cumple la detención (características de la celda, cantidad de camas, condiciones de higiene, acceso a servicios sanitarios, etc.), a fin de que estos puedan ponderar

---

<sup>151</sup> Al formular esta propuesta nos basamos en las buenas prácticas de algunos órganos jurisdiccionales, entre ellos la Sala III de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de San Isidro (cfr. Causa nº 21.910, “Roldán, Jorge Orlando s/libertad asistida”, octubre de 2005, entre otros), el Juzgado de Garantías nº 6 de Lomas de Zamora (cfr. causa nº 655.401 del 20/02/06) y el Juzgado de Garantías nº 5 de Lomas de Zamora (cfr. causa nº 649.513 del 23/01/06).

<sup>152</sup> Cfr. TCP, en pleno, causa nº 5627, “Fiscales ante el Tribunal de Casación solicitan Acuerdo Plenario”, 30 de noviembre de 2006.

adecuadamente la necesidad de mantener la detención, o bien dispongan medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas”.

A fin de optimizar la efectividad de esta directiva, debería indicarse al Poder Ejecutivo la necesidad de contemplar especialmente en su informe la situación de los calabozos de las seccionales policiales. Además, para enriquecer el análisis o la ponderación de cada caso, debería garantizarse la intervención efectiva del defensor del imputado, en forma previa a la resolución, así como también solicitar la opinión del agente fiscal correspondiente.

## **VI. AUDIENCIA PÚBLICA**

En atención a la complejidad y la importancia institucional de las cuestiones que sometemos a la consideración de V.E., creemos necesaria la convocatoria a una audiencia pública a fin de optimizar las posibilidades de discusión y análisis de estos puntos. La práctica de la celebración de audiencias públicas favorece significativamente el logro de varios fines relacionados entre sí, y no sólo presenta ventajas desde un punto de vista epistémico y de educación ciudadana, sino que además contribuye a reforzar la legitimidad del tribunal.

En casos institucionalmente complejos como “*Verbitsky*”, la realización de una audiencia permitiría analizar de un modo adecuado posibles propuestas para garantizar una aplicación efectiva de la sentencia de V.E. se trataría de un marco más auspicioso para el desarrollo de un litigio que trasciende la bilateralidad clásica de los pleitos y procura promover reformas estatales necesarias para garantizar la protección de los derechos.

Además, el desarrollo de debates orales y públicos en torno a cuestiones que resultan de interés de la comunidad posibilita que la sociedad tome conocimiento de las posiciones adoptadas por los distintos participantes —en especial las autoridades responsables—, al tiempo que pueden convertirse en una instancia de control ciudadano acerca del funcionamiento de las instituciones.

El dictado de la Acordada 30/2007 y la experiencia en algunos litigios, como por ejemplo el caso del saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo y el caso sobre la situación de desnutrición de poblaciones indígenas en la provincia del Chaco, tiende a fortalecer la práctica de celebrar audiencias de carácter público en el marco de casos judiciales relevantes y a poner en evidencia las ventajas institucionales de la habilitación de estos espacios de participación y deliberación.

A propósito de la riqueza de esta experiencia, cabe destacar que en este mismo caso “*Verbitsky*” V.E. resolvió celebrar dos audiencias públicas antes de dictar sentencia. Así como esas audiencias fueron sumamente fructíferas para establecer hechos no controvertidos y definir la elección de los remedios a adoptar, la celebración de una nueva audiencia en esta instancia de ejecución de la sentencia será también de utilidad para reevaluar la situación y definir en qué medida las directivas de V.E. fueron acatadas y cuán conveniente sería adecuar algunos remedios a esta nueva coyuntura.

## **VII. PRUEBA**

### **VII. 1. Acompaña documental:**

**a.1** Se acompañan siete copias de un CD que contiene imágenes registradas entre marzo y agosto de 2009 en comisarías de la provincia de Buenos Aires.

**a.2** Se acompaña copia de la Nota enviada el 15 de mayo de 2009, en el marco de la causa N° 1040\*07, caratulada: “...Habeas Corpus Correctivo en favor de la totalidad de los detenidos alojados en la Seccional Policial Lomas de Zamora sexta” en trámite ante el Tribunal Oral en lo Criminal N° 2 de Lomas de Zamora.

**a.3** Se acompaña copia de la nota enviada por el Comisionado Jefe de Policía de la Departamental XXIX Lanús, Carlos M. GIORDANO al director del Servicio Penitenciario Bonaerense con fecha 11 de junio de 2009.

**a.4** Se acompaña copia del Dictamen de Daniel Hugo NEGRI, Arquitecto, Perito Oficial en la causa N° 24.975, caratulada "Detenidos en la Unidad Penal III de San Nicolás s/ acción de habeas corpus" de fecha 26 de septiembre de 2007.

**a.5** Se acompaña copia de la Declaración testimonial del Prefecto Mayor E.G. Jorge A. ZAMUDIO, Director de la Unidad Penitenciaria n° 46, prestada el 26 de noviembre de 2008, en la causa n° 4377 en trámite ante el Juzgado de Ejecución Penal de San Isidro, a cargo de Gabriel Alejandro David.

**a.6** Se acompañan copias de las actas de las reuniones de la Mesa de Diálogo de fecha 24 de julio de 2008, 20 de febrero de 2009, 20 de abril de 2009 y 29 de septiembre de 2009.

**a.7.** Se acompaña copia del acta de la reunión desarrollada en el Ministerio de Justicia de la provincia el 13 de octubre de 2009.

**a.8.** Se acompaña copia de la nota enviada por el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria al Sr. Ministro de Justicia de la provincia con fecha 13 de octubre de 2009.

**a.9.** Se acompaña copia del informe remitido vía fax al CELS por la Diputada de la provincia de Buenos Aires, Laura Lorena BERARDO, el 29 de junio de 2009.

**a.10.** Se acompaña copia de las actas de la visita realizada junto a representantes del Ministerio Público de la Defensa el 1 de julio de 2009 a la seccional Esteban Echeverría 2da, Luis Guillón, y a la seccional sexta de Lomas de Zamora, así como copia de los informes médicos de dos personas allí alojadas.

**a.11.** Se acompaña copia del Dictamen del Arq. Pablo GAROFOLI del Área de Planificación, Infraestructura Edilicia de la Secretaría de Planificación de la SCBA, de fecha 28 de agosto de 2009, obrante a Fs. 4105 en la causa, "Verbitsky, Horacio – Representante del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) s/ Habeas Corpus", en trámite ante la SCBA (Expte N°. 83.909).

**a.12.** Se acompaña copia del documento titulado "*Asedio a los jueces penales*", suscripto por magistrados de diversos departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires con fecha 28 de marzo de 2009 y de la Resolución N° 744/09 dictada por la SCBA junto a la Procuradora General.

**a.13.** Se acompaña copia de la sentencia judicial dictada el 4 de agosto de 2008 en los autos, "Ralph Coleman, et al Plaintiffs v. Schwarzenegger, et al Defendants" (No. Civ S-90-0520 Lkk Jfm P) y "Marciano Plata, et al., Plaintiffs v. Schwarzenegger, et al Defendants" (No. C01-1351 TEH) por el Tribunal Federal del Distrito de California, Estados Unidos de Norteamérica.

## **VII. 2. Inspección de lugares**

Se constituya el tribunal en los calabozos de diversas dependencias policiales de la provincia de Buenos Aires, a fin de constatar mediante inspección ocular las condiciones imperantes.

## **VIII. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, solicitamos a Uds. lo siguiente:

- 1º) Se tengan presentes los incumplimientos denunciados en esta instancia de ejecución del fallo "*Verbitsky*";
- 2º) Se tenga presente y se agregue la documentación acompañada;
- 3º) Se convoque a una audiencia pública a los fines mencionados precedentemente;
- 4º) Oportunamente se provean las medidas propuestas.

Proveer de conformidad,

SERA JUSTICIA