

## **ANÁLISIS SOBRE EL “PLAN EDIFICIO Y DE SERVICIOS” PRESENTADO POR EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL MARCO DEL CAUSA P. 83.909”**

### **CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)**

El presente documento tiene por objeto hacerle llegar al Sr. Gobernador de la Provincia de Buenos Aires la opinión del CELS respecto del “Plan edificio y de servicios” presentado a la Suprema Corte de Justicia de la provincia, con miras a cumplir con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Verbitsky”.<sup>1</sup>

En primer lugar, el escrito aborda algunas consideraciones vinculadas con la orientación político criminal del plan presentado y que, a nuestro juicio, resulta incompatible con los parámetros fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, Corte Suprema o CSJN) en el caso mencionado.

En segundo lugar, realizamos un análisis técnico sobre la propuesta, y advertimos sobre algunos aspectos que muestran problemas de consistencia interna del plan.

#### **I. UN PLAN ORIENTADO A CONSTRUIR CÁRCELES NO RESUELVE LOS PROBLEMAS MARCADOS POR LA CSJN.**

El problema de la inseguridad se ha instalado desde hace un tiempo como un tema prioritario en la agenda pública. Esta circunstancia se refleja en la manera en que los medios masivos de comunicación muestran la situación y sostienen en forma cotidiana la demanda de mayor seguridad ciudadana. En este contexto, el gobierno de la provincia de Buenos Aires responde apelando nuevamente a recursos que demostraron ser ineficaces para solucionar el problema y que fueron impugnados por la Corte Suprema por violar derechos reconocidos en la Constitución Nacional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Nos referimos a la pretensión de aumentar los niveles de encarcelamiento, endurecer el sistema de excarcelaciones y generalizar el uso de la prisión preventiva.

En líneas generales, el plan presentado por el Poder Ejecutivo provincial ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (en adelante, Suprema Corte o SCBA) constituye un retroceso en relación con los ejes de la política que el propio gobierno provincial había planteado con anterioridad<sup>2</sup> en el marco del cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema (en adelante, fallo “*Verbisky*”). Si bien la construcción de cárceles siempre fue la principal respuesta del gobierno frente al problema de la sobrepoblación —

---

<sup>1</sup> CSJN, causa V856/02, “Verbitsky, Horacio [representante del Centro de Estudios Legales y Sociales] s/Hábeas Corpus”, 3/05/05.

<sup>2</sup> Para ver esto ver Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y Patronato de Liberados, *Estado, Justicia y Ciudadanía. Las claves del proceso de reforma de la Política Criminal en la Provincia de Buenos Aires. Integración Social para la Seguridad Pública*, Buenos Aires, 2007

enfoque que oportunamente criticamos<sup>3</sup>—, esta línea de acción había sido acompañada por otras iniciativas que procuraban desalentar el aumento incesante de la tasa de encarcelamiento. Así, se promovió también la reforma del régimen de excarcelación del Código Procesal Penal bonaerense<sup>4</sup>, se fortaleció el habeas corpus como herramienta para cuestionar el encierro cautelar<sup>5</sup> y se procuró alentar la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva, como por ejemplo el uso de sistemas de monitoreo electrónico.

El nuevo plan del gobierno provincial básicamente se limita a promocionar la ampliación de la capacidad edilicia del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) sin problematizar el nivel de encarcelamiento en la provincia, que aún continúa siendo elevado en relación a la media nacional<sup>6</sup>. Incluso con posterioridad a la presentación del plan ante la SCBA el gobierno provincial modificó algunos de sus postulados y endureció aún más su propuesta y su discurso. Como respuesta a la demanda social y a la presión de los medios de comunicación ante hechos delictivos que conmovieron a la opinión pública, se resolvió promover nuevamente reformas legislativas regresivas para limitar excarcelaciones y condicionar severamente el uso del sistema de monitoreo electrónico como alternativa a la prisión preventiva. Propuestas de este tipo abrevan en la idea errónea de que las garantías constitucionales son obstáculos en la implementación de una política efectiva en materia de seguridad. La inconstitucionalidad de estas medidas fue enfatizada por la CSJN en el fallo “*Verbisky*” y su probado fracaso como política orientada a reducir el delito es ostensible.

Paralelamente, las situaciones de violencia en las cárceles y comisarías amenazan de manera constante la seguridad física de los detenidos. En el año 2007 se registraron 100 muertes en las cárceles. Esta cifra estaría aumentando para el año 2008: hasta el mes de octubre se produjeron 86 muertes, que proyectadas hasta el final del año llegarían a 111. La proporción de muertes violentas es también un indicador preocupante de la situación de los penales provinciales: el 40% de estas personas fallecieron de manera traumática (homicidios en peleas, presuntos suicidios, quemados, etc). Según datos relevados por la Comisión Provincial por la Memoria, en los primeros 11 meses de 2008 se habrían producido más de 5.100 hechos de violencia, con un saldo de unos 4.800 heridos<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver CELS, Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005, capítulo VII, “Las políticas de privación de la libertad”, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, págs. 169 - 207; y las presentaciones del CELS ante la CSJN en diciembre de 2004 y abril de 2005, disponibles en [http://www.cels.org.ar/documentos/?texto=presentacionescortesuprema&info=buscador\\_rs&ids=3&redir=1&mesh=todos](http://www.cels.org.ar/documentos/?texto=presentacionescortesuprema&info=buscador_rs&ids=3&redir=1&mesh=todos).

<sup>4</sup> Ley 13.449, sancionada el 8/03/2006, promulgada el 14/03/2006 y publicada en el Boletín Oficial el 17/03/2006.

<sup>5</sup> Ley 13.252, promulgada el 12/11/2004 y publicada en el Boletín Oficial el 03/12/2004.

<sup>6</sup> En 2007 alcanzó las 181 personas cada 100.000 habitantes (fuente CELS, en base a datos del SPB y el INDEC).

<sup>7</sup> El poder ejecutivo provincial dio cuenta de diferentes iniciativas destinadas a disminuir los niveles de violencia, entre las cuales se incluye el diseño de un Procedimiento Integral de Requisas. Estos procedimientos, según el informe de la Subsecretaría de Política Criminal “tuvieron un éxito rotundo... logrando extraer un número de armas que superó ampliamente los cálculos previstos”. El informe no menciona, sin embargo, la cantidad previa de armas requisadas ni las requisadas a partir de la implementación del nuevo procedimiento. Tampoco hace alusión a la cantidad de hechos de violencia con armas y el impacto de estos procedimientos en este tipo de casos.

Otro aspecto preocupante es que el plan carece de perspectiva de género, lo que resulta especialmente preocupante al considerar el crecimiento de la población carcelaria femenina en los últimos años, especialmente en la PBA. Diversas investigaciones han evidenciado que el encierro tiene un impacto diferencial sobre este colectivo (a modo de ejemplo, en lo que respecta a las consecuencias que tiene en relación al entorno familiar y la relación con sus hijos) lo que se enfatiza frente a la ausencia de políticas públicas que contemplen las necesidades particulares de este grupo. El Plan presentado reproduce estas falencias, y esto se evidencia tanto en la ausencia de un diagnóstico acerca de las problemáticas y necesidades específicas de este colectivo, como en las políticas a implementar, por ejemplo, en relación a la atención médica, al no contemplar la necesidad de incorporar especialistas en ginecología y otras especialidades propias del género femenino. Además, no hay referencias sobre la necesidad de capacitación específica al personal, y la confección de reglamentos de las unidades que contemplen el enfoque de género, a pesar de que es indudable que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población privada de libertad se profundiza y adquiere particularidades en el caso de las mujeres.

### **I. A. Impulso de reformas legislativas regresivas y omisión de avanzar en reformas pendientes**

En el punto “E.- ADECUACIÓN LEGAL” de la presentación del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, se enumeran una serie de reformas legislativas y anteproyectos de ley que, según se enuncia, procuran “adecuar definitivamente la legislación procesal a los estándares constitucionales e internacionales”<sup>8</sup>. Sin embargo, las propuestas legislativas que se mencionan lejos están de promover la propugnada adecuación del sistema de enjuiciamiento penal provincial a los estándares supralegales mencionados, tal como lo había ordenado la CSJN in re “*Verbitsky*”. Asimismo, el Gobierno provincial omite considerar los proyectos consensuados en la mesa de trabajo convocada por el Senado provincial, en mayo de 2005 y mayo de 2007, con el objeto de implementar las modificaciones legislativas encomendadas por la Corte Suprema.

#### **I.A.1. Reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires. Desobediencia del mandato de la CSJN. Profundización de un modelo de enjuiciamiento penal selectivamente regresivo.**

Las diversas propuestas legislativas planteadas resultan contrarias a la conformación de una justicia penal más democrática, igualitaria y eficiente para dar respuestas a los conflictos que llegan a su consideración<sup>9</sup>. En particular, el proyecto de reforma procesal penal que se impulsa desde el Poder Ejecutivo de la provincia y que ya cuenta con estado parlamentario en el Senado provincial<sup>10</sup>, contiene graves problemas de constitucionalidad vinculados fundamentalmente con la violación de los estándares relativos a la aplicación de la prisión

---

<sup>8</sup> Cfr. fs. 2646 vta del Plan.

<sup>9</sup> Ver “Opinión del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sobre el proyecto de ley de reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires”, disponible en <http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1073>

<sup>10</sup> Expte. A-7/2008-2009, ingresado el 12 de noviembre de 2008.

preventiva y a los medios idóneos para controlar judicialmente la privación de la libertad de una persona<sup>11</sup>.

Las modificaciones que propone el Poder Ejecutivo provincial a las normas que regulan el uso de la prisión preventiva y sus alternativas (artículos 159, 163 y 405 del CPP e incorporación del 147 bis), aplicadas en su conjunto, están dirigidas especialmente al objetivo político criminal de restringir la libertad personal durante el proceso penal, en contradicción con las normas constitucionales e internacionales que obligan al Estado argentino y a la jurisprudencia de los tribunales nacionales y de protección internacional de los derechos humanos.

Por una parte, el proyecto de ley pretende restringir el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva mediante la modificación de los artículos 159 y 163 del Código Procesal Penal de la provincia. Esta medida implicará, en los hechos, una restricción a las decisiones judiciales que admiten excarcelaciones y, por ende, promoverá nuevamente el uso abusivo del encierro cautelar.

Asimismo, a través de la incorporación del artículo 147 bis, se pretende convalidar normativamente la duración excesiva del encierro cautelar, característica distintiva de la justicia penal bonaerense. Esto significa que el proyecto tampoco resulta compatible con los estándares internacionales que establecen la exigencia de limitar temporalmente el encarcelamiento preventivo a un plazo razonable (artículos 7.5 de la CADH y 9.3 del PIDCyP).

Finalmente, mediante esta iniciativa se procura —a partir de la modificación del artículo 405 del CPP— eliminar la posibilidad de impugnar prisiones preventivas a través la acción de habeas corpus. En estos términos, el proyecto pretende suprimir una herramienta procesal que ha sido crucial para la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires. Por ello, la modificación propuesta constituye una violación del derecho a la protección judicial de las personas privadas de su libertad (artículos 7.6 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En consecuencia, **esta iniciativa resulta palmariamente contraria a lo que estableció la Corte Suprema en el caso “Verbitsky”**, que exhortó a los tres poderes provinciales a realizar todas las acciones a su alcance para revertir la situación de violación de derechos y el tratamiento inhumano, cruel y degradante en los lugares de detención de la provincia. La provincia reformó en el año 2006<sup>12</sup>, como consecuencia de este caso, el régimen restrictivo de excarcelación que rigió desde el año 2000. Nuevamente se intenta dar marcha atrás.

De este modo, la sanción de este proyecto no sólo implicará un directo incumplimiento de las obligaciones internacionales a las que se comprometió el Estado argentino en materia de derechos humanos, sino que tendrá la grave consecuencia institucional de representar una desobediencia a la mencionada decisión del máximo tribunal del país.

---

<sup>11</sup> Ver “Opinión del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sobre el proyecto de ley de reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires”, Punto 1, op.cit.

<sup>12</sup> Ley 13.449, op. cit.

A las consideraciones efectuadas en relación con los problemas de constitucionalidad del proyecto se suma la reprochable orientación político criminal que se pretende profundizar para el funcionamiento del sistema penal bonaerense. Así como sucedió en iniciativas anteriores, esta reforma legal vuelve a optar por mantener y agravar las mismas lógicas de funcionamiento que han conducido al descrédito del sistema judicial y a la violación sistemática de derechos.

El proyecto de reforma procesal penal impulsado por el Poder Ejecutivo provincial procura seguir centrando el peso del trabajo judicial en los casos de flagrancia, tramitándolos en procedimientos sumarios, al mismo tiempo que propone ampliar la utilización del juicio abreviado para llegar a una condena. Mediante esta estrategia se pretende acortar los plazos procesales y mejorar así la “eficiencia” del sistema.

Sin embargo, el efecto de estas políticas será continuar priorizando la criminalización de los sectores más vulnerables de la sociedad, a quienes ni siquiera se les garantiza el ejercicio pleno de la defensa en juicio (art. 18, CN). De aprobarse esta propuesta se profundizará un modelo de enjuiciamiento penal marcadamente selectivo que trabaja de manera deficitaria en la persecución de los delitos más graves y complejos.

Propuestas como estas, que además no contemplan acciones positivas dirigidas a fortalecer a la defensa pública en su capacidad de hacer investigaciones propias y de definir -en forma autónoma y coordinada- políticas de defensa en forma acorde con la situación actual de la provincia resultan una combinación explosiva, que terminan en experiencias desastrosas como las vividas por la provincia durante la gestión Ruckauf/Casanovas. Pero el proyecto analizado tampoco enfoca su atención en el problema de las deficiencias estructurales que padece la defensa pública provincial.

En este contexto, es indispensable que el Gobierno y los legisladores tomen en cuenta el impacto que esta reforma tendrá en la vigencia de los derechos en la provincia y en el funcionamiento del sistema penal y penitenciario, lo que se puede prever como un nuevo aumento sostenido de las personas privadas de libertad.

### **I.A.2. La omisión de considerar las propuestas consensuadas en la mesa de trabajo del Senado provincial.**

El 4 de mayo de 2005, el Senado provincial aprobó sobre tablas 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 la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Se invitó a integrarla a los jefes de las bancadas de ambas cámaras legislativas, representantes de otros poderes y organizaciones de la sociedad civil<sup>13</sup>. En un plazo de un

---

<sup>13</sup> De estas reuniones participaron –entre otros-: Ministerio de Justicia, Procuración Gral. SCJBA, Defensoría de Casación, Asociación por los Derechos Civiles, Comisión Policial por la Memoria, Crecer en Democracia,

mes y medio, esta mesa presentó una serie de opciones para modificar el capítulo del Código Procesal Penal provincial que regula el encarcelamiento preventivo. Sobre la base de estas propuestas, en marzo de 2006 la legislatura sancionó la ley 13.449 que reforma el sistema de excarcelaciones en consonancia con lo ordenado por la CSJN.

El 9 de mayo de 2007 se volvió a convocar a la mesa de trabajo. En este ámbito, que mantuvo el carácter plural y representativo verificado en la primera convocatoria, se elaboró un proyecto de reforma de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12.456), cuya incompatibilidad con la Constitución Nacional había destacado la Corte Suprema.

Asimismo, en la mesa de trabajo del Senado se consensuó un Anteproyecto de Ley de Sobre población Carcelaria. En primer lugar, esta propuesta promovía la creación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, de una comisión multidisciplinaria cuya función sería la determinación, a partir de pautas claras y transparentes, de la capacidad de alojamiento de los establecimientos carcelarios del SPB. Por otra parte, el proyecto establecía un mecanismo concreto para proceder ante el alojamiento de personas por encima de la capacidad de los establecimientos de detención.

La omisión de considerar estas propuestas en el plan presentado por el Poder Ejecutivo resulta muy preocupante. Después de más de tres años del fallo “*Verbitsky*”, aun está pendiente la reforma de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense, tal como lo encomendó la CSJN. En tal sentido, en diciembre de 2007 la SCBA le reiteró al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo la exhortación “para que se adecue la legislación penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales”<sup>14</sup>. Sin embargo, el Gobierno se muestra indiferente frente al mandato judicial. Además, la falta de consideración de las iniciativas debatidas y consensuadas en la mesa de trabajo del Senado provincial constituye un menosprecio de las tareas desarrolladas en ese ámbito que erosiona injustificadamente un mecanismo de deliberación y consenso en torno a políticas públicas en materia judicial y penitenciaria. Sin lugar a dudas, esta decisión resulta institucionalmente muy regresiva.

### **I. B. Impulso de políticas erráticas, discontinuas y regresivas**

Una comparación del plan presentado por el Poder Ejecutivo provincial en mayo de 2008 a la SCBA y las propuestas exteriorizadas con anterioridad —en las distintas instancias del caso “*Verbitsky*”— por quienes precedieron a las actuales autoridades de la administración pública provincial, muestra algunas diferencias significativas en el enfoque que se tuvo de la problemática carcelaria luego del fallo de la Corte Suprema. Estas diferencias se materializan en el abandono actual de algunas líneas de acción planteadas por la anterior gestión, hacia la finalización de su mandato, con motivo de la decisión del máximo tribunal, en particular aquellas relacionadas con la necesidad de disminuir el nivel de encarcelamiento en la provincia de Buenos Aires y promover medidas alternativas a la prisión preventiva. El impulso de políticas restrictivas de derechos por parte del ex gobernador Solá hasta el fallo de la Corte, las políticas iniciadas luego, con motivo del

---

FUNDEJUS, Colegio de Abogados de la Pcia. de Bs. As., Colegio de Magistrados de la Pcia. de Bs. As., y el CELS.

<sup>14</sup> Cfr. SCBA, Resolución N° 250, del 19 de diciembre de 2007, punto resolutivo 3°.

mandato del máximo tribunal, y las propuestas de la actual gestión, marcan la ausencia de una verdadera política de Estado para enfrentar el problema de la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario. Este grave déficit institucional dificulta seriamente la posibilidad de definir objetivos de mediano y largo plazo y sostener en el tiempo algunas estrategias de intervención que permitan alcanzar resultados tangibles para responder a lo ordenado por la CSJN en el fallo “*Verbitsky*”.

Tal como destacáramos oportunamente, es importante mencionar que durante los primeros años de la gestión de Felipe Sola se llevaron a cabo una serie de medidas que tuvieron un fuerte impacto en el incremento de los niveles de privación de la libertad. Así, por ejemplo, la ley 13.177 modificó el artículo 100 de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense con la pretensión de restringir a más hipótesis delictivas el acceso al régimen de salidas transitorias, el instituto de la libertad asistida y al régimen abierto. Al mismo tiempo, con la sanción de la ley 13.183 se modificó el Art. 171 del Código Procesal Penal por el que se ampliaron los supuestos en los que, sobre la base de la naturaleza del hecho imputado, se determinaba la imposibilidad de acceder a una excarcelación durante el proceso.

Con posterioridad, forzado por el fallo de la CSJN en “*Verbitsky*” y el probado fracaso de estas políticas, el ex Gobernador se vio ante la necesidad de modificar el rumbo de su política criminal y penitenciaria.

Oportunamente destacamos nuestras críticas a los planes presentados durante aquella gestión para afrontar la crisis carcelaria en la provincia de Buenos Aires.<sup>15</sup> Lo que pretendemos enfatizar ahora son las discontinuidades que se observan en el plan del actual Gobierno con relación a algunas de aquellas iniciativas desarrolladas anteriormente desde el Poder Ejecutivo provincial y apoyadas por la Legislatura provincial. Sin lugar a dudas, estos cambios en el abordaje de la problemática carcelaria constituyen un grave retroceso y suscitan el impulso de medidas regresivas en materia de derechos humanos, como por ejemplo la promoción del endurecimiento del régimen de excarcelaciones.

Durante el trámite del caso *Verbitsky*, entre diciembre de 2004 y diciembre de 2007, el anterior Gobierno de la provincia de Buenos Aires reconoció en distintas intervenciones la determinante incidencia del aumento significativo de la tasa de encarcelamiento y el uso generalizado de la prisión preventiva en el colapso del sistema carcelario provincial.<sup>16</sup> Si

---

<sup>15</sup> Cfr. Documento presentado por el CELS a la CSJN, en la audiencia pública realizada el 1 de diciembre de 2004; Cfr. Documento presentado por el CELS a la CSJN, en la audiencia pública de fecha 14 de abril de 2005; Cfr. Escrito presentado por el CELS a la CSJN, con fecha 5 de diciembre de 2005 en los autos “*Verbitsky, Horacio —representante del Centro de Estudios Legales y Sociales—. Habeas corpus*”, Expte. N° 856/02; Cfr. Escrito presentado por el CELS con fecha 7 de marzo de 2006 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la “*Audiencia general sobre la situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires, Argentina*”; Cfr. Escrito presentado por el CELS el 1 de noviembre de 2007 en el marco de la audiencia pública ante la SCBA. Ver a su vez a este respecto, CELS, “La situación carcelaria: una deuda de nuestra democracia” en *Informe Anual 2008. Derechos Humanos en Argentina*, CELS/Siglo XXI editores, Buenos Aires 2008; CELS, “Sobrepoblación y hacinamiento carcelario. La instrumentación del fallo “*Verbitsky*” y otras estrategias para solucionar el problema”, en *Informe Anual 2007. Derechos Humanos en Argentina*, CELS/Siglo XXI editores, Buenos Aires 2008.

<sup>16</sup> Cfr. Presentación del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires con fecha 1 de diciembre de 2004 en la causa N° 83.909, “*Verbitsky, Horacio — representante del Centro de Estudios Legales y*

bien el Gobierno destacaba las deficiencias en la infraestructura edilicia del SPB también enfatizaba la existencia de un alto índice de “encarcelamiento innecesario”<sup>17</sup>, razón por la cual el diagnóstico no se limitaba a la cuestión edilicia y a la falta de plazas penitenciarias.

En este sentido, el Gobierno provincial señalaba:

“Dos aspectos aparecen como principales responsables del fenómeno [la sobrepoblación carcelaria] que estamos estudiando: a) la sanción de leyes que promovieron un incremento de las prisiones preventivas y limitaron la capacidad de los jueces para otorgar libertades; b) la demora excesiva en el proceso penal”.<sup>18</sup>

Y luego agregaba:

“En los últimos seis años la población carcelaria experimentó un fuerte incremento *que no tuvo relación de proporcionalidad alguna con el aumento demográfico ni con el índice delictivo en la Provincia de Buenos Aires*, y peor aún, dado que se supone que ese era el fundamento de la política adoptada **no tuvo efecto alguno en la mejora de los índices de seguridad**”.<sup>19</sup>

Además, el Gobierno destacaba que

“si los juicios fueran más rápidos y la aplicación de la prisión preventiva una medida excepcional, muchas personas que hoy están privadas su libertad no estarían detenidas; y si a su vez tenemos que de cada cuatro detenidos, uno al menos termina absuelto o sobreseído; queda claro que la actual superpoblación obedece a factores que van mucho más allá del eventual aumento del delito”.<sup>20</sup>

A partir de este diagnóstico, el Gobierno promovió, por un lado, la construcción de nuevas unidades carcelarias y mejoramiento y recuperación de celdas.<sup>21</sup> Por el otro, algunas

---

Sociales—. Habeas corpus. Rec. de casación. Rec. extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley” (Fs. 291 y Ss.); Cfr. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía. Las claves del proceso de reforma de la política criminal en la provincia de Buenos Aires. Integración social para la seguridad pública*, 2007.

<sup>17</sup> Cfr. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., pág. 22.

<sup>18</sup> Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., 7, pág. 17.

<sup>19</sup> Cfr. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., pág. 17. Los destacados son originales del texto. Además, señalaba lo siguiente: “(...) gran parte del aumento de la población carcelaria tiene su origen en diferentes leyes dictadas en la Provincia de Buenos Aires entre las que se destacan la Ley 12.405 de abril de 2000, y la Ley 12.543 de diciembre de 2000. esas normas incrementaron el uso de la prisión preventiva y limitaron la capacidad de los jueces para otorgar libertades (pg18). **Su instrumentación produjo el mayor crecimiento de la población carcelaria del que se tenga memoria en la República Argentina.** Del mismo modo, la **demora en los procesos penales** en la Provincia constituye una importante causa de incremento de la cantidad de detenidos, por cuanto si el cuadro de crecimiento de la población carcelaria es preocupante (más del 100% entre 1997 y 2004) más alarmante aún es el **aumento de la cantidad de personas detenidas sin sentencia firme**”. (...) Ello indica que nos encontramos ante un **uso desmedido y desnaturalizado del instituto de la prisión preventiva**, que lejos de constituir una medida cautelar, **opera en la práctica como una pena anticipada**, con la que de alguna manera el sistema intenta dar respuesta inmediata o de corto plazo a las expectativas de “justicia” que tiene la opinión pública. claro está que ello se produce en desmedro de los derechos y garantías individuales de los involucrados y que finalmente lo único que hace es posponer y agravar el problema” Cfr. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., pág. 18 y 19.

<sup>20</sup> Cfr. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., pág. 23.

<sup>21</sup> En este sentido, además de las 4250 plazas construidas en el año 2003, el gobierno de la provincia proyectó construir otras 7252 plazas en el período 2004 -2007. Cfr. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos

acciones para disminuir el nivel de prisionización en la provincia y el robustecimiento del sistema de medidas alternativas al encierro.

Aún con posiciones criticables en relación con propuestas de política judicial, el Gobierno impulsó la reforma del CPP que se materializó con la sanción de la ley 13.449 y que fue sostenida por casi todo el arco político de la provincia.<sup>22</sup> Esta iniciativa permitió adecuar el régimen de la prisión preventiva a los estándares constitucionales e internacionales en la materia, conforme la exhortación de la CSJN. A su vez, la Legislatura sancionó distintas normas con efecto en esta problemática. Promovió la repotenciación del instituto del hábeas corpus como recurso contra la prisión preventiva (Ley 13.252) y la instauración de instancias orales para la discusión en torno a la prisión preventiva (Leyes 13.252, 13.449 y 13.480).

Otra iniciativa elegida fue la ampliación del sistema de monitoreo electrónico, como medida alternativa al encarcelamiento cautelar. Aunque en los hechos los equipos de monitoreo disponibles nunca superaron las 300 unidades se pretendió ampliar este número a 500.<sup>23</sup> Como vemos, esto no era suficiente para resolver el problema. Este es uno de los aspectos sustanciales de la discusión actual que requiere debatir sobre el modo de implementar seriamente un sistema alternativo a la privación de libertad sin hacer una modificación normativa inconstitucional.

A su vez, en el 2006 el PE remitió al Senado provincial un proyecto de ley denominado “Ley de Cupo Carcelario” (A-11/05-06), cuyo desarrollo tenía como antecedente el Anteproyecto de Ley de Control de Sobrepopulación Carcelaria elaborado originalmente por el CELS y el INECIP y luego consensuado, con algunas modificaciones, en la mesa de trabajo del Senado provincial.<sup>24</sup>

Por último, el Gobierno provincial avanzó en el diseño de un Plan Estratégico Trienal de Fortalecimiento para el Patronato de Liberados Bonaerense (PLB) (2004-2007). Mediante esta política de fortalecimiento del PLB se pretendía “otorgar al Poder Judicial una herramienta alternativa válida y superadora del encierro”.<sup>25</sup> En este sentido, se declaró la emergencia de la institución (Ley 13.190) y se planificó la transformación de la estructura

---

Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., pág. 33. En este punto, es importante hacer notar que este plan incluyó la construcción de unidades de “bajo costo”. Se trata de ampliaciones edilicias que se efectúan para aumentar la capacidad original de las unidades carcelarias, sin el incremento de servicios adicionales (cocinas, talleres, etc.) Además, en muchas ocasiones, como el caso del pabellón de la unidad N° 28 de Magdalena que se incendiara en octubre de 2005, se recurrió también a la utilización de “dobles camas” para ampliar la capacidad de alojamiento del lugar. En definitiva, se trata de pabellones colectivos de más de 50 personas, con insuficiente cantidad de baños e inexistencia de espacios recreativos o salas para recibir visitas.

<sup>22</sup> Op. cit.

<sup>23</sup> “Verbitsky, Horacio —representante del Centro de Estudios Legales y Sociales—. Habeas corpus”, Expte. N° 856/0228. En este punto es importante aclarar que, en los hechos, los equipos de monitoreo disponibles nunca superaron las 300 unidades.

<sup>24</sup> Sobre el Anteproyecto de Ley de Control de Sobrepopulación Carcelaria, ver el punto I.A.2 de este documento.

<sup>25</sup> Cfr. Presentación del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la “*Audiencia general sobre la situación carcelaria en la provincia de Buenos Aires, Argentina*”, 7 de marzo de 2006.

del PLB, dotándolo de recursos humanos y materiales y aumentando significativamente el presupuesto proyectado.<sup>26</sup> La discusión, en este caso, nuevamente estaba centrada en una implementación correcta de una medida que sería útil a efectos de responder a la exhortación de la Corte Suprema.

Aún con problemas gravísimos de implementación, gestión y definición de políticas de control penitenciario y judicial, estas propuestas marcaron una orientación político criminal determinada para responder a la crisis carcelaria.

Sin embargo, vemos con preocupación que las actuales autoridades a cargo del Gobierno provincial no están dispuestas a avanzar en la profundización de este tipo de medidas, lo que marca una visión más regresiva respecto del problema carcelario. Actualmente el Gobierno provincial expone una perspectiva mucho más sesgada de la problemática de los establecimientos de detención de la provincia de Buenos Aires. Si bien las nuevas autoridades reconocen que existe sobrepoblación y hacinamiento, no incluyen el alto nivel de encarcelamiento de la provincia como un factor relevante para explicar el colapso carcelario. En tal sentido, la gestión Scioli/Casal reduce el problema de la sobrepoblación carcelaria a una cuestión edilicia o de infraestructura penitenciaria. De esta manera se enfatiza que faltan plazas en los establecimientos carcelarios, que se maltratan las instalaciones, que falta una política adecuada de mantenimiento edilicio, etc.<sup>27</sup> Se ha dejado de problematizar la tasa de encarcelamiento de la provincia de Buenos Aires y ya no se procura promover medidas alternativas al encierro. Por el contrario, con el nuevo Gobierno provincial parece resurgir aquella perspectiva que concibe al endurecimiento de la legislación penal como la principal respuesta al problema de la inseguridad.

A poco de asumir el cargo de gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli señaló que para terminar con la inseguridad es “determinante” que las personas que comenten un delito “*no entren por una puerta y salgan por la otra porque después la gente se indigna y tiene razón...*”.<sup>28</sup> 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*”.<sup>29</sup> Luego agregó que impulsaría una reforma procesal penal con el objeto de “*generar un sistema de seguridad más confiable*”. Y señaló: “*Me indigna que los delincuentes entren por una puerta y salgan por la otra, y a la gente también. Me piden que no pase más. Y con esto no va a pasar*”.<sup>30</sup> A su vez, en este punto, el Gobernador realizó numerosas declaraciones a los medios de comunicación en las que destacó la necesidad de bajar la edad de punibilidad para posibilitar la persecución penal de menores de edad

---

<sup>26</sup> Se proyectó un fuerte aumento presupuestario para los años 2004, 2005 y 2006 (2004: 4 millones de pesos; 2005: 10 millones de pesos; 2006: 14 millones de pesos). En 2002 el presupuesto del PLB era de 1,8 millones de pesos. Cfr. Presentación del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires ante la CSJN con fecha 1 de diciembre de 2004. Ver a su vez, a este respecto, Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Estado, Justicia y Ciudadanía*, op. cit., Pág. 90.

<sup>27</sup> Cfr. Memorial presentado por el Gobierno Provincial ante la SCBA con fecha 5 de mayo de 2008, en la causa N° 83.909, “*Verbitsky, Horacio — representante del Centro de Estudios Legales y Sociales—*. Habeas corpus. Rec. de casación. Rec. extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley” (Fs. 2618 y Ss.)

<sup>28</sup> Cfr. Diario El Día, “*Delitos: fuerte reclamo de Scioli a la Justicia*”, 22 de enero de 2008.

<sup>29</sup> Cfr. Diario Hoy, “*Entrevista a Daniel Scioli: El principal temas por resolver es la Reforma Procesal penal*”, 24 de enero de 2008.

<sup>30</sup> Cfr. Diario La Nación, “*Lanzan una reforma para agilizar la justicia provincial*”, 29 de enero de 2008.

actualmente no punibles, como una forma de intervenir frente a la problemática de la inseguridad<sup>31</sup>.

Es sabido que la forma en que se define un problema determina el tipo de acciones que se seleccionarán para resolverlo. El Gobierno considera que la sobrepoblación carcelaria obedece exclusivamente a un problema de infraestructura edilicia. Por tal motivo, el nuevo plan presentado se circunscribe a promover la construcción de nuevos establecimientos carcelarios para paliar la situación de hacinamiento. Asimismo, el Gobierno considera pernicioso para la seguridad pública que los jueces dispongan que las personas imputadas permanezcan en libertad durante el proceso penal (“que entren por una puerta y salgan por la otra”), por ello se abandonaron todas aquellas líneas de acción que procuraban incentivar el uso de medidas alternativas a la prisión preventiva.

El plan presentado por el Gobernador Daniel Scioli y el Ministro de Justicia Ricardo Casal contemplaba reforzar el sistema de medidas alternativas a la prisión preventiva, a partir de la adquisición de 600 pulseras electrónicas con la opción de adquirir 600 más.<sup>32</sup> Sin embargo, esta decisión fue rápidamente abandonada luego de un suceso trágico denominado “*la masacre de Campana*”.<sup>33</sup> La reacción del Gobierno provincial frente a este hecho delictivo que conmocionó a la opinión pública fue endurecer aún más su discurso y restringir el funcionamiento del sistema de monitoreo electrónico.<sup>34</sup> Asimismo, se promovió el juicio político al Juez de Garantías, Nicolás Schiavo, quien le había concedido una morigeración de la detención cautelar al principal acusado de la masacre.<sup>35</sup> Finalmente, el Gobierno incorporó al proyecto de reforma procesal penal, que se encontraba en estudio,

---

<sup>31</sup> Cfr. Diario Clarín, “Scioli quiere bajar la edad para imputar a los menores”, 23 de octubre de 2008, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2008/10/23/policiales/g-01787036.htm>

<sup>32</sup> Cfr. Fs. 2644.

<sup>33</sup> Nos referimos a los asesinatos de Marcelo Mansilla, su esposa y sus hijos quienes aparecieron muertos junto a la Panamericana, a la altura de Campana en agosto de este año. Cfr. Diario Clarín, “Liberan a un detenido por el cuádruple crimen”, 16 de agosto de 2008, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2008/08/16/policiales/g-01738843.htm>.

<sup>34</sup> En declaraciones públicas, el Ministro Casal señaló lo siguiente: “... el Gobernador ya ha hecho un anuncio público que vamos a incorporar dentro del proyecto de reforma del Código Procesal Penal (...) medidas restrictivas a estos beneficios extraordinarios, léase, excarcelación extraordinaria o morigeración de la pena en los casos de delitos gravísimos, los cuales he anunciado referencialmente recién. La segunda cuestión es que vamos a oficiar, en el día de hoy, a estos 22 casos que hemos detectado, que son los primeros, a cada uno de los jueces intervinientes para sugerirles, la competencia extrema que podemos ejercer, una sugerencia sobre el poder judicial. Porque de ningún modo el Poder Ejecutivo va a interferir en la acción del Poder Judicial; pero sí sugerir que se revoquen esas medidas dado que dadas las condición, la calificación y el delito por el que se le está investigando, o detenido, o condenado, no existen garantías para la seguridad pública en los casos de los arrestos domiciliarios...” (Cfr. “Casal pide que se revisen casos de prisión morigerada”, 5 de agosto de 2008, disponible en [www.prensa.gba.gov.ar/notaImprimible.php?idnoticia=1488](http://www.prensa.gba.gov.ar/notaImprimible.php?idnoticia=1488)).

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

<sup>35</sup> Cfr. Diario Hoy, “Arrancó el jury al magistrado”, 8 de octubre de 2008.

la propuesta de restringir la facultad de los jueces de otorgar excarcelaciones y/o morigeraciones.<sup>36</sup>

El endurecimiento de la gestualidad del Gobierno y, en particular, decisiones tales como impulsar la remoción del magistrado que morigeró una medida cautelar, sin dudas, condiciona las decisiones de los jueces provinciales en materia de prisión preventiva. Los operadores judiciales, por lo general, son permeables a este tipo de mensajes que determinan los lineamientos de la política criminal del Gobierno. Tradicionalmente, estas políticas son acompañadas por una respuesta judicial que convalida las decisiones de endurecimiento del sistema. En gran medida, esta circunstancia explica el aumento de la población carcelaria durante el último año.

Por otra parte, la respuesta del Gobierno tras “*la masacre de Campana*” pondría en evidencia la decisión de discontinuar el plan de fortalecimiento del PLB. Frente a las fallas en el funcionamiento del sistema de monitoreo electrónico que habría puesto en evidencia el caso citado, el Gobierno propuso una fuerte restricción del sistema en vez de seguir robusteciendo los mecanismos de supervisión del PLB.

### **I. C. El plan se avoca principalmente a la construcción de cárceles.**

Tal como lo señalamos precedentemente, la construcción de nuevas unidades penitenciarias es el eje principal propuesto por el Gobierno provincial en el plan para solucionar el problema de la sobrepoblación y hacinamiento carcelario. Esto muestra que, según la visión del Gobierno, el problema del hacinamiento obedece, básicamente, a la falta de infraestructura edilicia.

Sin embargo, está claro que la construcción de cárceles no acompañada de una progresiva modificación de la política criminal y judicial actual 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.

La inconsistencia y transitoriedad de esta respuesta ha sido destacada por el CSJN in re “*Verbistky*” 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**

---

<sup>36</sup> Luego de la “*Masacre de Campana*”, el Sr. Gobernador afirmó que impulsaría la reforma del Código de Procedimiento Penal para evitar las excarcelaciones y también para limitar el uso de pulseras electrónicas para monitorear a los presos beneficiados con el arresto domiciliario, al tiempo que se indicó que habría dado instrucciones de “agilizar las modificaciones “clave” del código, como *la limitación de las excarcelaciones, para que “no queden en manos de una valoración del juez”, y la introducción de variantes legales respecto de la utilización de pulseras para que los jueces sólo puedan aplicar este beneficio a mayores de 65 años, personas embarazadas y enfermos terminales. Scioli también pidió a sus funcionarios que revieran la cantidad de excarcelaciones otorgadas y que controlaran que el beneficio de la libertad vigilada con la pulsera sólo fuera concedida a embarazadas y mayores...*” (cfr. Diario Clarín, “Tras la masacre de Campana, Scioli quiere reformar el Código de Procedimiento Penal”, 5 de agosto de 2008).

**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”.**<sup>37</sup>

La contradicción en este punto del plan del Gobierno provincial con el fallo de la Corte Suprema también 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 y la sobrepoblación.

Además, tal como lo desarrollaremos en la parte II de este dictamen el plan de construcción de cárceles presentado por el Gobierno tiene serias deficiencias que obligan a dudar de su efectividad.

## **II. CRÍTICAS CONCRETAS AL PLAN DE CONSTRUCCIÓN**

La situación presente del sistema penitenciario de la provincia es de extrema gravedad. La sobrepoblación existente es crítica. La población penitenciaria ha aumentado a lo largo de 2008 y 3.400 personas aún se encuentran alojadas en dependencias policiales. Por otra parte, el estado de los espacios de detención es claramente deficiente y los niveles de violencia intramuros son altos. Frente a esta situación, el plan penitenciario no responde satisfactoriamente a las necesidades planteadas por esta realidad.

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

Otro de los aspectos preocupantes es que un Plan de estas características no esté basado en estándares claros para determinar las plazas penitenciarias. Las referencias a pautas objetivas que determinen qué es lo que se considera un cupo penitenciario son más que escasas en los informes elaborados por el Poder Ejecutivo provincial. Se hace referencia a un espacio de 6 mts<sup>2</sup> por detenido, pero esta concepción sólo alcanza a los detenidos en pabellones colectivos. Por otro lado, no se hace explícito el uso de otros parámetros para definir los cupos.

---

<sup>37</sup> CSJN, “Verbitsky”, op. cit., voto de la mayoría, considerando 31.

En tercer lugar, es preocupante el hecho de que 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 el año 2005, al producirse el fallo de la CSJN en el caso, el Poder Ejecutivo de la provincia expuso su plan de construcción de cárceles y alcaldías. Este plan estipulaba, entre otras líneas de acción, la ampliación del sistema penitenciario. El plan de construcción sufrió constantes demoras en los plazos que se había fijado desde el mismo poder ejecutivo provincial: conforme lo establecido por el plan de obras previsto en el marco del expediente 2402-1345/04<sup>38</sup>, durante el año 2005 se preveía habilitar un total de 5.388 nuevas plazas<sup>39</sup>. Durante el transcurso de 2005 y hasta noviembre de 2006 (es decir con hasta 1 año de demora) se habilitaron 2.760 plazas<sup>40</sup>. Como puede apreciarse, el número de plazas finalmente habilitadas fue significativamente menor que las 5.388 plazas inicialmente previstas<sup>41</sup>. Las demoras en la inauguración de las nuevas unidades registraron hasta 2 años de retraso, en algunos casos por importantes falencias estructurales como la falta de agua potable en las instalaciones<sup>42</sup>.

Por último, debe tenerse en cuenta que el relevamiento hecho arroja resultados que hablan de una situación que demanda reacciones rápidas por parte del poder ejecutivo. Situaciones de variada índole que implican no sólo constantes violaciones a los derechos de las personas privadas de su libertad, sino amenazas concretas e inmediatas a su integridad física. Hay problemas urgentes que merecen una respuesta y no están correctamente abordados en el plan.

## **II. A. La provincia se encuentra en un estado de “sobrepoblación crítica”.**

En el informe se establece que las plazas a adoptar “considerando condiciones recomendadas de espacios mínimos de uso” serían en el caso de los hombres 16.874 y 984 en el caso de las mujeres. La población albergada en las unidades del SPB en la fecha del relevamiento superaba en varios miles a este número: había 21.104 hombres y 883 mujeres<sup>43</sup>.

Así, el informe sobre Población y Plazas en el SPB que figura entre los anexos al memorial presentado a la SCBA, reconoce una sobrepoblación del 20% en las unidades de hombres. Sin embargo, este nivel de sobrepoblación no fue calculado en relación al total de plazas existentes, para verificar la tasa de sobreocupación del sistema, sino que se calculó el porcentaje de personas detenidas “sobrantes”, sobre el total de la población. Un cálculo

---

<sup>38</sup> Remitido al CELS por al Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social el 1 de septiembre de 2004 por medio de nota SP – n°139/04 e incorporado a la presentación que hizo el Gobierno de la provincia ante la CSJN en ocasión de la audiencia pública realizada el 1 de diciembre de 2004.

<sup>39</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>40</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>41</sup> Ver CELS, Informe Anual 2007, Cap. VIII “Sobrepoblación y hacinamiento carcelario”.

<sup>42</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>43</sup> Como ya se mencionó. SPB, Parte diario 29-10-2008

adecuado de la ocupación o sobreocupación arroja un porcentaje mayor al informado. Si el total de plazas considerando los criterios de “espacios individuales de uso” es de 16.874 y la población masculina es de 21.104, entonces la sobrepoblación actual es del 25% y no del 20%.

Según el Informe elaborado por el Consejo de Europa acerca de la sobrepoblación carcelaria en 1999, los sistemas penitenciarios con una densidad igual o mayor al 120% se encuentran en estado de “sobrepoblación crítica”<sup>44</sup>. Este sería el caso de la Provincia de Buenos Aires en la actualidad. En referencia a situaciones de sobrepoblación, el Consejo de Europa formula en el Principio Básico N° 2 que la extensión del sistema debería ser una medida de carácter excepcional, ya que generalmente no provee una solución perdurable al problema de la sobrepoblación<sup>45</sup>. Sin embargo, este plan no ha previsto soluciones por fuera de la construcción de nuevas plazas penitenciarias para revertir este problema estructural. Y aún su propuesta de construir resultará insuficiente. Como agravante de la situación presente se proponen reformas legislativas que tendrán como consecuencia nuevamente el aumento de la población penitenciaria.

Un factor adicional a tener en cuenta es que en relación al momento en que se efectuó el relevamiento, la sobreocupación del sistema ha empeorado. El Sistema Penitenciario Bonaerense tiene hoy 22.889 personas albergadas en sus unidades<sup>46</sup>, y hay 3.404 personas detenidas en comisarías<sup>47</sup>. Esto suma un total de 26.229 personas privadas de su libertad.

En los hechos, la sobrepoblación del sistema penitenciario bonaerense no es siquiera del 25%. Hay diferentes circunstancias que indican que el hacinamiento y la sobrepoblación son aún más graves y exceden esta cifra. Por un lado, la población penitenciaria ha crecido desde el momento del relevamiento y por otro, no están contadas en este cálculo, las personas en comisarías.

Finalmente, a la sobrepoblación que el sistema tiene se le suma una “sobrepoblación de sobrepoblación” producto de los pabellones que hoy están clausurados. Al momento del relevamiento de datos, se encontraron alrededor de 24 pabellones clausurados. Esto equivale a unas 1.364 plazas que no están en condiciones de ser usadas<sup>48</sup>. Una cantidad importante de celdas y pabellones de diferentes unidades han sido clausuradas por no satisfacer condiciones mínimas de habitabilidad. Algunos de estos espacios fueron cerrados por orden judicial<sup>49</sup>, en otros casos la clausura fue decidida en el ámbito del mismo SPB<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Este informe fue citado en Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles, Elías Carranza (Coordinador). Siglo XXI, México 2001. pag. 20.

<sup>45</sup> Conseil de l'Europe. Compendium of texts relating to penitentiary questions, pag. 80.

<sup>46</sup> Servicio Penitenciario Bonaerense, Parte diario 29-10-2008.

<sup>47</sup> Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Parte 29-10-2008.

<sup>48</sup> Las inconsistencias o imprecisiones en el informe (no se especifica muchas veces el sector de los pabellones clausurados, no coincide la información de la planilla general con el detalle del informe de la unidad, etc.) hacen difícil un cálculo exacto de la cantidad de plazas inhabilitadas. Con esta estimación se busca mostrar la importante magnitud del problema.

<sup>49</sup> Según el informe, estos son: Unidad 1: 2 pabellones clausurados (64 plazas); Unidad 3: en el anexo correspondiente se indica que “Los colectivos, inhabilitados por Orden Judicial” (los cuales suman un total de 100 plazas); Unidad 4: 1 pabellón clausurado (80 plazas); Unidad 7: toda la unidad clausurada (278 plazas); Unidad 8: 5 plazas clausuradas; Unidad 9: 1 pabellón clausurado (48 plazas, y el sector de sanidad); Unidad

Consecuentemente las personas que se encontraban allí debieron ser reubicadas. 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). Así se genera una doble sobrepoblación “permanente” que es indispensable considerar.

Sin embargo, el Plan presentado no parece estar en condiciones de responder a una situación de esta gravedad.

## **II. B. El plan de construcción no soluciona la totalidad del problema.**

Como vemos, el déficit de plazas en el sistema bonaerense es ampliamente mayor que el número que se pretende construir. El plan se propone la ampliación del sistema sumando 4.200 plazas penitenciarias, mediante la construcción de nuevas unidades de detención y el agregado de plazas a las unidades ya existentes. Las nuevas plazas se sumarían a las 17.858 plazas existentes en la actualidad.

El Plan prevé la construcción de: nuevos pabellones en unidades ya existentes por 1500 plazas; 85 viviendas para detenidos en régimen abierto; 10 alcaldías de 70/80 plazas cada una que absorberían parte de las personas alojadas actualmente en comisarías; 2 nuevos complejos con 3 unidades cada uno, de 450 plazas cada uno. Esto significará 2700 nuevas plazas, ya que 2 de estas unidades reemplazarán a la U5 de Mercedes.

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

Sin embargo, el Sistema Penitenciario Bonaerense tiene hoy 22.889 personas albergadas en sus unidades<sup>51</sup>, y hay 3.404 personas detenidas en comisarías<sup>52</sup>. Esto suma un total de 26.229 personas privadas de su 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 20%. Este no parece un objetivo demasiado ambicioso, ni un planteo superador de las presentes circunstancias. Adicionalmente, esto se daría sólo en el caso de que la población privada de la libertad no sufriera ningún aumento en los próximos años, hecho que de ningún modo puede

---

21: 2 pabellones clausurados (56 plazas); Unidad 24: 2 pabellones clausurados; Unidad 28: según el anexo se encuentran inhabilitados “los pabellones colectivos, por ese motivo uno de estos ha sido recuperado como taller”; Unidad 29: 2 celdas clausuradas (2 plazas); Unidad 35: 1 pabellón clausurado (39 plazas).

<sup>50</sup> Unidad 1: 1 pabellón, (34 plazas); Unidad 2: pabellón N° 4 (142 plazas); Unidad 3: pabellón 4B (22 celdas); Unidad 9: 2 pabellones (81plazas); Unidad 10: 2 colonias (142 plazas); Unidad 15: 86 celdas; Unidad 23: 1 pabellón; Unidad 24: 1 pabellón (56 plazas); Unidad 26: 26 plazas; Unidad 28: 2 pabellones (120 plazas); Unidad 29: 1 pabellón y 1 celda (21 plaza); Unidad 33: 15 celdas.; Unidad 35: 1 pabellón (39 plazas).

<sup>51</sup> Servicio Penitenciario Bonaerense, Parte diario 29-10-2008.

<sup>52</sup> Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Parte 29-10-2008.

garantizarse, dadas las iniciativas que existen en el ámbito del poder ejecutivo provincial y la tendencia ascendente que muestran los datos de 2008<sup>53</sup>.

El hecho de que con los objetivos que se proponen en el Plan, ni siquiera se apunte a eliminar la sobrepoblación actual del sistema es, como dijimos, un punto preocupante.

También resulta preocupante y casi paradójico que el Plan no se proponga como objetivo eliminar la detención de personas en las comisarías, pese a que la inadecuación de estos lugares ha sido ya sobradamente reconocida. Los informes siguen sin considerar fehacientemente a las personas privadas de su libertad en **comisarías**. En el memorial se menciona que 1.200 personas detenidas en dependencias policiales van a ser trasladadas a las unidades 46, 47 y 48 (Complejo San Martín), pero la capacidad prevista de estas unidades no es suficiente, en modo alguno<sup>54</sup>, para eliminar las comisarías como espacios de detención. Tampoco se establece un plazo para efectuar estos traslados. En la actualidad se encuentran unas 3.404 personas en comisarías, y no se hace mención alguna a lo que se planifica respecto de las otras 2.200 personas que allí quedarían.

Es necesario destacar que en los 10 meses transcurridos desde el comienzo de la presente gestión de gobierno, las personas privadas de su libertad en comisarías han aumentado sin en forma continua. Este fenómeno no se producía desde el momento en que la CSJN emitió el fallo “Verbitsky”, en mayo de 2005. Este aumento de personas albergadas en comisarías ha sido contradictorio con las declaraciones públicas del Gobernador Scioli, quien en repetidas circunstancias expresó el vaciamiento inminente de las dependencias policiales<sup>55</sup>. En diciembre de 2007 había 2.782 personas detenidas en comisarías, y en octubre de 2008 hay 3.404 personas: más de 600 personas se sumaron en 10 meses.

---

<sup>53</sup> Entre marzo y octubre de 2008 la población privada de su libertad se incrementó un 3,4%.

<sup>54</sup> Según consta en el Anexo XLVIII del Plan penitenciario, las capacidades de estas unidades son U46, 82 plazas; U 47, 336 y U 48 450.

<sup>55</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.



Fuente: CELS, en base a datos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Las personas privadas de su libertad en 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. Y a pesar de este hecho, el Plan Penitenciario presentado no los incluye en sus previsiones.

Resulta una obviedad que un cálculo adecuado de las plazas penitenciarias faltantes — elemento indispensable en cualquier plan que se proponga mejorar el sistema penitenciario provincial— debería incluir en su agenda a las personas detenidas en comisarías.

Así, si el SPB tiene hoy 17.858 plazas, y alberga a 22.889 personas en sus unidades, más 3.404 en las comisarías, el total de plazas faltantes para cubrir la actual situación es de 8.371.

En este sentido, cabe traer a colación la experiencia de los últimos años en relación a la estrategia de vaciamiento de las comisarías. Las políticas formuladas en la gestión anterior en relación al problema carcelario, preveían ya la construcción de alcaidías en los diferentes departamentos judiciales para albergar a personas en su primer período de detención.

De las 8 alcaidías planificadas, falta aún habilitar las de Junín y San Martín, mientras que la de Quilmes fue cancelada. Lo sucedido con algunas de las alcaidías finalmente inauguradas debería servir como signo de alarma de los riesgos que implica la extensión continua del sistema penitenciario. Las unidades 46 y 47 estaban destinadas a funcionar como alcaidías, pero hoy se encuentran, de hecho, “reconvertidas” en unidades penales comunes. Consecuentemente, las personas allí albergadas se encuentran privadas del acceso a educación y talleres de trabajo, ya que las alcaidías no cuentan con espacios para tal efecto. Al mismo tiempo, los distritos en donde se localizan estas alcaidías siguen teniendo comisarías que alojan una importante cantidad de detenidos: 215 personas en San Martín y 216 personas en el Conurbano Norte. Es de destacar que las comisarías de San Martín tienen un cupo estimado de 194 personas y el Conurbano Norte de 175<sup>56</sup>. Esta experiencia

<sup>56</sup> Según parte Ministerio de Seguridad 29-10-2008.

muestra que la mera construcción de alcaidías o la habilitación de nuevas plazas, no significa necesariamente que se descongestionarán las comisarías.

## II. C. El concepto de plaza penitenciaria utilizado en el plan no es claro.

Los criterios usados para arribar al cálculo de “plazas ideales”<sup>57</sup> de cada unidad no se establecen con claridad en el informe. No hay estándares claros.

El relevamiento de unidades penitenciarias incluye un Anexo dedicado al análisis de Población y plazas. En ese anexo 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>58</sup>. El sistema penitenciario provincial contaría entonces con 16.874 plazas masculinas y 984 femeninas. En total, según este informe el sistema cuenta con 17.858 cupos carcelarios.

Es evidente que para llegar a esta definición se han utilizado criterios más exigentes que en el pasado, cuando sin un relevamiento como el que se realizó en 2008, se estableció el cupo del sistema mediante una resolución del Ministro de Justicia<sup>59</sup>. En total esta reducción de los cupos es de importante magnitud, sobre todo en las unidades de hombres: de 24.044 plazas masculinas<sup>60</sup> a 16.874 (un 30%), y de 1.044<sup>61</sup> plazas femeninas a 984 (casi un 6%).

Sin embargo, los criterios usados para arribar a este cálculo de “plazas ideales” de cada unidad no se establecen con claridad en el informe, sino que solamente se mencionan algunas nociones tomadas en cuenta. Pero estos criterios no son uniformes para todos los establecimientos y/o pabellones: para determinar el cupo de los pabellones colectivos se usarían como parámetro la disponibilidad de 6 mts<sup>2</sup> por interno<sup>62</sup>, mientras que por otro lado, las celdas de 2 personas pasarían a ser individuales y a las de 4 personas se les efectúa una reducción de su capacidad llevándolas a 3 personas.

Las constantes variaciones y disparidades de criterios para definir lo que se considera una plaza penitencia han sido motivos de muchos debates, y fuentes de imprecisiones<sup>63</sup>. El relevamiento de unidades llevado adelante en marzo de 2008 podría haber sido aprovechado para recabar la información necesaria para establecer normativamente los estándares que definen a la plaza penitenciaria, estableciendo al fin un parámetro objetivo.

---

<sup>57</sup> En ningún lugar se hacen explícitos los supuestos de esta definición.

<sup>58</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>59</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.

<sup>60</sup> Según parte diario SPB del 26-09-2008.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Memorial ante la SCBA, pag. 24.

<sup>63</sup> “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.

El hecho de que los criterios utilizados no hayan sido explicitados en el informe hace difícil la evaluación de su adecuación a los estándares internacionales de referencia. Este es un hecho que resulta preocupante, ya que al no estar establecidas explícitamente las normas a seguir, no puede garantizarse que estas normas sean respetadas, ni en la implementación del presente Plan, ni en construcciones futuras.

Más allá de las indefiniciones mencionadas, el informe elaborado y los anexos en los que se releva la situación de cada una de las unidades contienen información, al menos, contradictoria. Existen informaciones dispares entre las diferentes planillas respecto del cupo de las unidades y/o la suma de plazas de los pabellones no coincide con el cupo total de la unidad. Los datos sobre dicha capacidad surgen de dos de las planillas que conforman los anexos documentales del “Plan”: la primera planilla denominada “Planilla General de Relevamiento por Unidad Penitenciaria” contiene una sección de “Población” donde se detalla la “Capacidad Real” de la Unidad. A continuación, la planilla “Infraestructura de Pabellones” establece, nuevamente, la “Capacidad de Alojamiento” total y a su vez da un detalle de la capacidad de cada pabellón existente en la Unidad. Ahora bien, existen diversas discordancias entre los datos que aportan cada una de ellas: 1) Discordancias entre planillas: no siempre coinciden el número que se establece como “Capacidad Real” (de la primera planilla) con el que figura en “Capacidad de Alojamiento” (de la siguiente planilla)<sup>64</sup>. 2) Discordancias entre los datos que surgen de una misma planilla: sucede que al realizar la sumatoria de la capacidad de todos los pabellones, el resultado no coincide con el número que figura al comienzo del cuadro cuando se establece la “Capacidad de Alojamiento” total.

Estas imprecisiones dificultan el cálculo exacto de la capacidad del sistema o de su nivel de ocupación.

Por otro lado, existen evidencias que indican la persistencia aún hoy de prácticas históricas que convalidan el hacinamiento. 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. Estas prácticas no hacen sino profundizar una situación ya de por sí crítica.

Un claro ejemplo de ello es lo informado por el director de la unidad 23 de Florencio Varela el 05 de junio de 2008<sup>65</sup> en donde declara 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”<sup>66</sup>. Pero resulta que dichas reformas consisten ni más ni menos que

---

<sup>64</sup> Ejemplo de ello son los anexos correspondientes a las Unidades 2, 4, 5, 8, 19, 37, 41, 45.

<sup>65</sup> Visita realizada por el Defensor General de San Nicolás, la Defensora Oficial de Lomas de Zamora, el Secretario de la Defensoría de San Nicolás y el Secretario de la Defensoría Oficial de Lomas de Zamora a la Unidad.

<sup>66</sup> En el acta labrada con motivo de la visita quedó documentado de manera contundente -entre otras cosas- la persistente situación de sobrepoblación y hacinamiento en la cual se encuentran detenidos. Según se establece en el acta el pabellón N° 8 cuenta con 28 celdas unipersonales, en tanto que se encontraban alojados allí 40 detenidos. En tanto que en el pabellón N° 9, el cual cuenta con un total de 18 celdas, se encontraban alojadas a dicha fecha 22 internos.

en el agregando de camas cuchetas. Esta situación —de por sí inadmisible— se ve agravada por las dimensiones de las celdas en cuestión, las cuales son de 2 x 1,5 mts. (una superficie de 3 mts.<sup>2</sup>). Estos espacios minúsculos están siendo usados en algunos casos para alojar a dos personas.

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 “espacios mínimos individuales de uso” como una unidad con 482 plazas. Como mencionamos, las razones que sustentan estas decisiones no han sido explicitadas.

## **II. D. El Plan no prevé líneas de acción para cuestiones urgentes.**

El plan presentado presenta, a nuestro entender, algunas falencias importantes en su diagnóstico. Una de ellas es un plan de acciones urgentes a desarrollar frente a problemas que no toleran dilaciones en su resolución.

Ejemplos de esto son las situaciones relevadas de ausencia de agua potable, sistemas antiincendios, calefacción y electricidad.

En el caso particular de los sistemas anti-incendios no se puede olvidar las tragedias ocurridas en los últimos tiempos en las cárceles del país y específicamente lo acontecido en la Unidad 28 de Magdalena. Es por ello que debemos señalar la gran cantidad de Unidades que no cuentan con un sistema anti-incendios<sup>67</sup> y aquellas que, si bien cuentan con un sistema, su funcionamiento es defectuoso o directamente se encuentra en un estado deplorable<sup>68</sup>. En este sentido, debemos señalar como preocupante que al analizar las situaciones de cada una de las unidades, a estos problemas se les asigna una prioridad de mediano plazo.<sup>69</sup>

Asimismo, vemos que a lo largo de todo el relevamiento efectuado existen una serie de falencias estructurales en materia de: instalaciones eléctricas, sistemas de calefacción y de distribución de agua (en los múltiples aspectos que ello implica: consumo personal, aseo, etc.).

En cuanto al tema de las instalaciones eléctricas, identificamos una persistente situación de precariedad en la gran mayoría de las Unidades<sup>70</sup>. Así, una observación que se repite a lo largo de los distintos anexos es aquella que señala que "la instalación de la red eléctrica es

---

<sup>67</sup> Las siguientes Unidades no cuentan con sistema anti incendios: 2, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 15, 20, 26 y 27. En dichas Unidades existen un total de 4.494 personas detenidas.

<sup>68</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>69</sup> En las siguientes Unidades la reparación o construcción del sistema anti incendios tiene asignada una prioridad de mediano plazo: 12, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 (en tanto que en la Unidad 11, la cual no cuenta con sistema anti incendios, no se consigan en el plan plazo alguno para su construcción).

<sup>70</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.

muy precaria lo que se agrava por las conexiones efectuadas por los propios internos". Asimismo, debemos destacar que a esta precariedad se suma la falta de elementos de protección esenciales como la correspondiente habilitación.

Siguiendo este punto de análisis se hace imperioso señalar la falta de artefactos de iluminación en algunos de los lugares de detención. En este sentido el relevamiento efectuado no hace mención alguna. Sin embargo estas circunstancias son expuestas en los distintos informes realizados por los defensores al momento de visitar las Unidades. Ejemplo de ello es lo informado por el Defensor General de San Nicolás y la Defensora Oficial de Lomas de Zamora, en la visita realizada a la Unidad 23 el 5 de junio de 2008, en donde se menciona que en "muchas celdas no contaban siquiera con luz artificial" pues "muchas celdas directamente carecían de lámpara y de su respectiva instalación.", o bien lo expuesto por la Defensoría General de San Martín, en la visita que se realizara el 19 de marzo de 2008 a la Unidad 24, al referirse a la falta de luz artificial en la totalidad de las celdas del pabellón 9 de la unidad. También la Defensora Oficial de Lomas de Zamora y el Director del Instituto de DDHH del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora detallan la precariedad de las instalaciones de la Unidad 28, en la visita realizada el 19 de septiembre de 2008. Allí se menciona "el serio riesgo de electrocución... evidente que existe tanto para los internos como para el propio personal del servicio".

Si tomamos la cantidad de personas detenidas en aquellas unidades en donde su instalación eléctrica no reúne las condiciones mínimas de seguridad, podemos decir que existen alrededor de 17.587 internos que se encuentran ante un "serio y concreto riesgo de vida".

Otro de los servicios básicos e indispensable en los cuales se detectan falencias persistentes es en el sistema de calefacción. Su inexistencia<sup>71</sup> o deficiencia<sup>72</sup> genera condiciones inhumanas de detención. Esta situación impacta directamente en el aumento de las problemáticas de salud y muertes en los meses de frío. En este sentido debemos señalar que los plazos previstos en el plan para la reparación o construcción de estos sistemas lejos de ser una prioridad se encuentran dentro del mediano o largo plazo<sup>73</sup>, o incluso no se hace siquiera una mención expresa (simplemente se hace una mención genérica a los "servicios esenciales").<sup>74</sup>

Por último, señalamos la precariedad existente en relación con la distribución de agua. Un total de 9.755 personas detenidas en la provincia, no cuentan con un adecuado acceso a tan elemental servicio.<sup>75</sup> Esta cifra aumenta si se toman en consideración diversos informes

---

<sup>71</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>72</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.

<sup>73</sup> En las siguientes Unidades la reparación o construcción del sistema de calefacción tiene asignada una prioridad de mediano plazo: 4, 9, 16, 20, 23, 24, 26 y 31. En tanto que en las siguientes Unidades la reparación o construcción del sistema de calefacción tiene asignada una prioridad de largo plazo: 1, 12, 13, 21, 29 y 35.

<sup>74</sup> En las siguientes Unidades la reparación o construcción del sistema de calefacción no se menciona el plazo para subsanar su deficiencia o inexistencia: 5, 11, 28 y 34

<sup>75</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.

producidos por los defensores oficiales a partir de las visitas efectuadas a las unidades. Es así como la Defensoría General de San Martín (en el informe producido el 19 de marzo de 2008), indica respecto de los pabellones 3, 4 y 5 de la Unidad 24 que “los internos allí alojados reclaman por falta de agua para poder asearse, limpiar el lugar y para la ingesta diaria.”. Asimismo, allí se hace referencia a la falta de agua en el sector de duchas del pabellón 9.

### III. PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE DISCUSIÓN

A modo de conclusión, expondremos algunas propuestas con el objeto de contribuir a definir los lineamientos de una agenda de discusión de políticas públicas referidas a la problemática carcelaria. La gravedad de la situación en los centros de detención en la provincia de Buenos Aires demanda una reestructuración sustentable que —desde nuestra perspectiva— impone adoptar líneas de acciones que no se han incorporado al plan presentado por el Gobierno provincial a la Suprema Corte en el marco de la causa P. 83.909. La sobrepoblación y hacinamiento carcelario son situaciones ilegales producto de decisiones políticas. El Gobierno tiene a su alcance la adopción de medidas para retrotraer la situación a niveles compatibles con los estándares fijados por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos. Este es el camino fijado por la CSJN en el fallo “*Verbitsky*”. En tal sentido, señaló que “*las políticas públicas eficaces requieren de discusión y consenso*”.<sup>76</sup> Por tal motivo, encomendó al Gobierno organizar la convocatoria a una *Mesa de Dialogo* con el objeto de “*arribar a soluciones consensuadas y sustentables*”. Por ello, resulta prioritario desarrollar y fortalecer los mecanismos institucionales de debate y búsqueda de consenso promovidos por la CSJN en “*Verbitsky*”. En ese marco, consideramos que deberían analizarse y debatirse las siguientes cuestiones:

1) Es necesario un diagrama serio de política criminal, judicial y penitenciaria, coherente y acorde con las herramientas disponibles para sustentarlo. Debe desalentarse la utilización del derecho penal como principal método de solución de conflictos y, sobre la base de este modelo, el empleo de la prisión como pilar del sistema punitivo. En este sentido, urge que los funcionarios procesen de otro modo las demandas de mayor seguridad. Ello permitiría ofrecer respuestas de mejor calidad y más efectivas y no repetirse en el endurecimiento de las leyes penales y procesales, cuyas consecuencias perniciosas son evidentes. Tal como señalamos anteriormente, el Gobierno no puede limitarse a proponer construir más cárceles.

2) El proyecto de ley de reforma del CPP impulsado por el Poder Ejecutivo de la provincia y que cuenta con estado parlamentario en el Senado provincial (Expte. A/72008-2009, ingresado el 12 de noviembre del corriente), resulta palmariamente contrario a lo que estableció la CSJN en el fallo “*Verbitsky*”. La Corte Suprema exhortó al Poder Ejecutivo y a la Legislatura provincial “*a adecuar la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y su legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales*”. La provincia sancionó la ley 13.449 y reformó el régimen restrictivo de excarcelación que rigió desde el año 2000. Nuevamente se intenta a dar marcha atrás desobedeciendo la mencionada decisión de nuestro máximo tribunal federal.

---

<sup>76</sup> CSJN, “*Verbitsky*”, Op. cit., voto de la mayoría, considerando 26.

3) Es necesario erradicar la prolongación de la prisión preventiva más allá del plazo razonable. Para ello, deben fijarse legalmente límites temporales precisos y objetivos que impidan la duración excesiva del encarcelamiento preventivo.

4) Resulta fundamental fortalecer la Defensa Pública y dotarla de autonomía funcional a fin de que pueda tener un papel institucional de relevancia para motorizar cambios y promover decisiones que garanticen derechos. El Estado provincial tiene la obligación de garantizar la igualdad de armas en el proceso penal provincial, en el marco de un estándar del derecho de defensa en juicio que cumpla con lo marcado por la CSJN. En este sentido, es necesario adecuar la organización del Ministerio Público a estas exigencias. Asimismo, debe corregirse la situación de disparidad presupuestaria entre el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa a efectos de que se revierta la desigualdad existente entre ambos actores.

5) Tal como lo ordenó la Corte Suprema, debe reformarse la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12.256) a fin de adecuarla a los estándares constitucionales e internacionales en la materia. En tal sentido deben tenerse en consideración las propuestas consensuadas en la mesa de trabajo del Senado provincial, convocada a tal efecto. Después de más de tres años de dictado el fallo de la CSJN, el incumplimiento de la exhortación de nuestro máximo tribunal federal resulta injustificable.

6) La introducción normativa de estándares mínimos sobre condiciones de encierro, y la determinación de la capacidad de alojamiento de los establecimientos del SPB en base a ellos, constituyen herramientas imprescindibles para contener el problema de la sobrepoblación carcelaria. Estos parámetros contribuirán a sortear la discrecionalidad y arbitrariedad que existe actualmente, tanto en la valoración global del problema como en el análisis de casos individuales. Además, la ley debe prever sanciones para la violación de este cupo y mecanismos eficaces para evitar el alojamiento de personas por sobre la capacidad real de los establecimientos. El proyecto de Ley de Control de la Sobrepoblación Carcelaria, consensuado en la mesa de trabajo del Senado provincial, responde a estas expectativas.

7) Los detenidos alojados en comisarías de la provincia de Buenos Aires deben ser trasladados a establecimientos del SPB una vez vencido el lapso al que la ley condiciona tal alojamiento excepcional. Para ello debe diseñarse e implementarse un plan que permita, en un plazo razonable, adecuar la situación actual al estándar mencionado. Es fundamental, en este sentido, que se respete un estándar de no regresividad en este aspecto.

8) Es imprescindible abordar en forma urgente aquellos problemas cuya gravedad no admite dilación en la respuesta del Estado provincial, tal como lo expusimos en el punto II.D de este documento.

9) Es fundamental que se diseñe e implemente una política específica dirigida a reducir los niveles de violencia interna en los lugares de detención así como las prácticas de maltrato por parte de los encargados de la custodia. La omisión de líneas de acción concretas al respecto resulta de una gravedad manifiesta.