

**DOCUMENTO PRESENTADO A LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

AUDIENCIA PÚBLICA 1º DE DICIEMBRE DE 2004



MANIFIESTAN

Sres. Jueces:

Horacio VERBITSKY, en mi carácter de representante legal del CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), con el patrocinio letrado de Victor ABRAMOVICH, T° 40 F° 45 del CPACF y Rodrigo Diego BORDA, T° 66 F° 828 del CPACF, en el **Expte. n° 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. 1°, Capital Federal, a Uds. decimos:

I. OBJETO

Independientemente de exponer oralmente en la audiencia convocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación —en adelante, la Corte o Corte Suprema—, adjuntamos este escrito —que no es un memorial en sentido estricto— a los efectos de ofrecer una síntesis ordenada de los fundamentos de hecho y de derecho que dan sustento a alguno de los puntos más complejos de nuestra presentación. Estas notas pretenden colaborar en la toma de decisión del tribunal, y aclarar ciertas cuestiones mencionadas brevemente en la exposición oral —debido a la limitación temporal de la audiencia—.

II. MANIFIESTA

Entendemos que para decidir este caso la Corte debe tener en cuenta los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

II. Estado de situación

En noviembre de 2001, había 23.264 personas privadas de la libertad en la provincia, 16.900 en cárceles y 6.364 en dependencias policiales. Hoy, tres años más tarde, los privados de libertad en cárceles y comisarías son 30.414, es decir, 31% más que al momento de la interposición de la acción de habeas corpus ante el Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires.

Entonces el CELS sostenía que las comisarías y otras dependencias policiales que funcionan en territorio provincial alojaban a 6.364 personas en lugares con una capacidad denunciada de 3.178 personas. Esta situación era aún más grave en las seccionales del conurbano, donde había 5.080 detenidos en celdas con sólo 2.068 plazas (cf. datos proporcionados en su momento por el Sr. Defensor ante el Tribunal de Casación Penal provincial, Dr. Mario Coriolano). Pese a haber transcurrido casi 32 meses y haberse construido 6.810 plazas desde entonces (según datos del SPB), al 2 de julio de 2004 las personas alojadas en dependencias policiales por motivos penales eran 5441.

En septiembre de 2001, el entonces Secretario General de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la provincia, Raúl Cheves, afirmaba que la cantidad de menores de edad alojados en dependencias policiales promediaban los 100 por día. 32 meses más tarde, en julio de 2004, los chicos detenidos en comisarías se habían triplicado (312).

Según un informe presentado por el Ministro de Justicia a la Suprema Corte de Justicia provincial, al 15 de noviembre esa cifra había bajado a 93 y se anunció entonces que en menos de 10 días la provincia sacaría a todos los menores de las comisarías.¹ Cabe mencionar que esta decisión se tomó a raíz del fallecimiento de cuatro (4) chicos alojados en la comisaría 1º de Quilmes, luego de que se incendiara la celda en la que estaban alojados, el 20 de octubre de este año.

En noviembre de 2001, los calabozos se encontraban en un estado deplorable de conservación e higiene; por lo general sin ventilación ni luz natural. La humedad y, en verano, el calor eran agobiantes. No contaban con ningún tipo de mobiliario, por lo que toda actividad (comer, dormir, etc.) que desarrollaban los internos debía llevarse a cabo en el piso. Los sanitarios no eran suficientes para todos y no se garantizaba una alimentación adecuada de los reclusos. El riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas era, sosteníamos entonces, mucho mayor y el aumento de casos de violencia física y sexual entre los propios internos era más que significativo.

Esta situación llevó entonces, según lo informado por la Defensoría de Casación ante la Suprema Corte, a noviembre de 2001 habían sido clausuradas 18 dependencias policiales del conurbano en las que la Justicia había comprobado un agravamiento en las condiciones de detención, además de severos problemas de riesgo físico para los detenidos y hasta para los propios policías. La situación, como puede apreciarse en las imágenes recogidas recientemente por funcionarios judiciales y exhibidas por el CELS en la audiencia está lejos de haber mejorado.

En las cárceles, la situación no era mejor entonces y tampoco lo es ahora. A fin de ilustrar las condiciones en que allí se aloja a las personas cabe citar a modo de ejemplo lo observado por el fiscal general adjunto del departamento judicial San Martín, Dr. Rodolfo F. Domínguez, el 1 de junio de 2004 en la Unidad 13 del SPB: *"[...] se constataron graves deficiencias en materia de atención sanitaria, tanto por la deficiente atención médica que se dispensa a los internos, como por la carencia de medicamentos en (sic) insumos en general (según refirió el médico de guardia. Esta situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que la época del año favorece la aparición y permanencia de enfermedades, sobre todo en ámbitos en los que las condiciones edilicias y de infraestructura no están en óptimas condiciones. Es decir, si a la sobrepoblación que se advierte (en celdas para una o dos personas, viven actualmente tres –una de las cuales, naturalmente, duerme en el piso-), se agrega la humedad, el frío y la falta de alimento adecuado, se tendrá alguna idea aproximada de lo que significa hoy día no contar con los medicamentos básicos"* (cf. informe fecha el 3 de junio de 2004 dirigido al Sub. Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la provincia). En la Unidad 1 (Olmos), los funcionarios judiciales observaron lo siguiente: *"[...] 2º Se*

¹ Fuente: Hoy (edición digital), "La respuesta del Ejecutivo a los requerimientos de la Corte", 16 de noviembre de 2004.

advierten condiciones de hacinamiento en los pabellones. 3º Hay problemas en materia de higiene y humedad. Se carece de agua caliente y gran parte de los sectores de la unidad no se encuentran aptos para la vida. 4º Se notan deficiencias de atención sanitaria. 5º Sólo una ínfima parte de los internos trabaja o estudia, pese a que la gran mayoría reclama actividad. 6º No se advierte que exista tratamiento alguno, o mínimamente un seguimiento o control sobre los detenidos [...] 9º Tales condiciones hacen que el penal pierda su sentido constitucional." (cf. informe fechado el 4 de enero de 2004, dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia provincial por el fiscal general adjunto del departamento judicial San Martín, Dr. Rodolfo F. Domínguez).

Por su parte, una de las observaciones más preocupantes que se desprenden del análisis de los datos sobre las personas privadas de su libertad en dependencias policiales y cárceles de la provincia de Buenos Aires es la inexistencia de criterios o estándares legales acerca de las condiciones mínimas que deben cumplirse para que pueda entenderse que dichas detenciones respetan lo establecido por el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Son distintos los ejemplos sobre esta ausencia de estándares que en verdad oculta la verdadera dimensión del problema del hacinamiento en la provincia de Buenos Aires.

Así, según datos del Servicio Penitenciario Bonaerense, entre diciembre de 1994 y septiembre de 2004 se crearon 17.714 nuevas plazas carcelarias, pasando de 5.000 a 22.714.

Así según datos del Servicio Penitenciario Bonaerense, entre enero de 2003 y septiembre de 2004 se crearon 6.654 nuevas plazas. Sin embargo al ser contrastados estos datos con las plazas creadas según la Dirección Provincial de Arquitectura de la provincia de Buenos Aires, las plazas creadas en ese mismo período (enero 2003 – septiembre 2004) fueron sólo 4240. Lo anterior implica que solo tomando en consideración la distorsión de ese periodo, las plazas deficitarias a septiembre de 2004 serían 10.114 y no 7.700.

Son distintas las prácticas por las cuales en la provincia de Buenos Aires se eleva el número real de plazas.

La Unidad Nro. 23 de Florencio Varela contaba originariamente con capacidad para alojar a 350 detenidos bajo sistema unicelular. Luego se agregaron nuevas camas y nuevos pabellones, lo que permitió ampliar la capacidad de alojamiento a 772 internos. A la fecha de la visita había 824 internos, por lo que muchos detenidos carecían de cama..."²

² Visitas realizadas por la Presidencia de la Cámara de Apelación y Garantías de San Isidro los días 24 de junio de 2004, 2 de junio de 2004 y 8 de septiembre de 2004 respectivamente

La Unidad Nro. 31 de Florencio Varela tenía una "capacidad originaria al momento de su inauguración para 360 internos. Luego fue ampliada a 499, alojándose a 510 detenidos el día de la visita. Así es como existen 11 detenidos sin cama

La Unidad Nro. 34 de Melchor Romero fue "concebida para alojar a 290 internos. Luego se amplió su capacidad para alojar a 372 detenidos, sin que se realizara la consecuente reforma de las instalaciones (cocina, escuela, sector de sanidad, etc.) Al momento de la visita habían 409 detenidos (119 más que la capacidad del complejo y 34 más que las que según el propio SPB está en condiciones de albergar)".

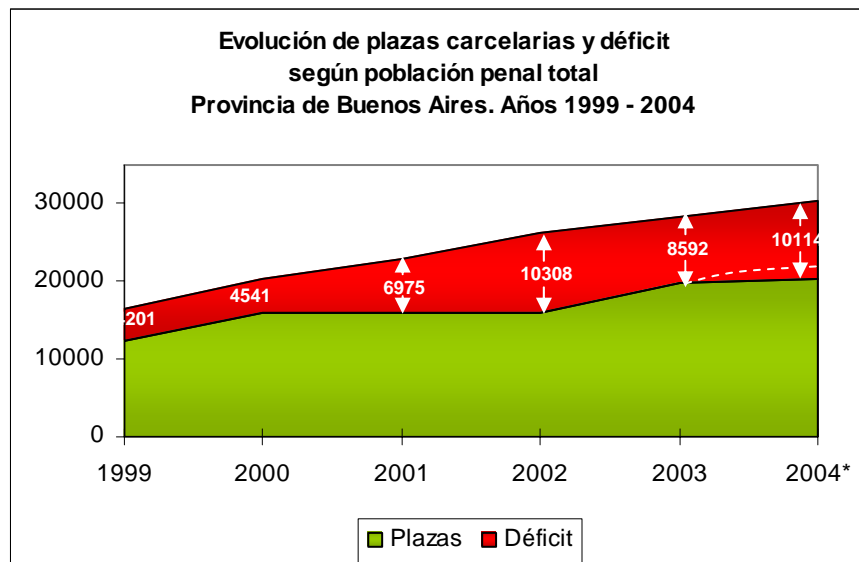
Algunos de los criterios de alojamiento se derivan de reglamentos policiales. Así el artículo 26 del reglamento de detenidos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires dispone que "los calabozos (individuales) a que hace referencia el artículo anterior, deberán tener 2,80 m de largo x 2,00 m. de ancho y 2,50 m de alto... mientras las celdas comunes deberán tener 4,80 m de largo por 4,80 m de ancho". Luego agrega que "toda celda deberá asegurar la luz solar y ventilación directa y, mensualmente, se procederá a su desinfección". Aún cuando estas condiciones están lejos de ser estándares sobre las condiciones de detención y obviamente no se respetan en la práctica. No son siquiera consideradas por lo funcionarios policiales encargados de determinar las capacidad de alojamiento de una dependencia policial.

En el expediente de un habeas corpus presentado frente al hacinamiento de 26 personas en la Comisaría 5ta de Lomas de Zamora (Villa Fiorito) el comisario Inspector Fernando Sigallo sostuvo que "dicho sector se encuentra compuesto por 4 celdas con su respectivo baño, no contando con un patio para recreación que provea luz actual y aire puro, dando una capacidad en su conjunto para alojar 8 detenidos penales y 4 contraventores de acuerdo por las normas establecidas por la Dirección de Servicios Generales y Mantenimiento" Y continuó "(s)e considera necesario mejorar la ventilación y aireación considerando conveniente colocar un extractor de aire en un claraboya que se ubica en el pasillo, la cual fue tapada por razones de seguridad. Además, se considera conveniente cambiar la puerta de ingreso al sectores de imaginaria, ciega y construida por chapa, por una reja reformada con malla de acero tipo romboidal, para aumentar de este modo el ingreso de aire puro desde el interior de la dependencia y hacia del calabozo. Es de destacar que no se puede realizar ventilaciones hacia otros lugares dado que el sector se encuentra ubicado sobre tres medianeras, y sobre gran parte de estas celdas se construyeron oficinas. Por último, se deben realizar un mantenimiento a nivel pintura. 4-11-04 Dirección de Obra de Jefatura Departamental de Lomas. Habeas Corpus Nro 64819 por detenidos Juzgado en lo criminal y correccional 8 Lomas de Zamora.

Así, en las actuales condiciones de sobrepoblación, la presión por falta de espacios ha motivado distintas acciones concretas que producen una reducción visible de las tasas de hacinamiento “nominal” mientras agravan las condiciones de detención mediante un incremento del hacinamiento “real” que no aparece en los números. Esta situación se torna posible a partir de la falta de criterios para determinar cuales son las condiciones mínimas de detención cuya violación sería contradictoria con lo establecido por el artículo 18 de la CN.

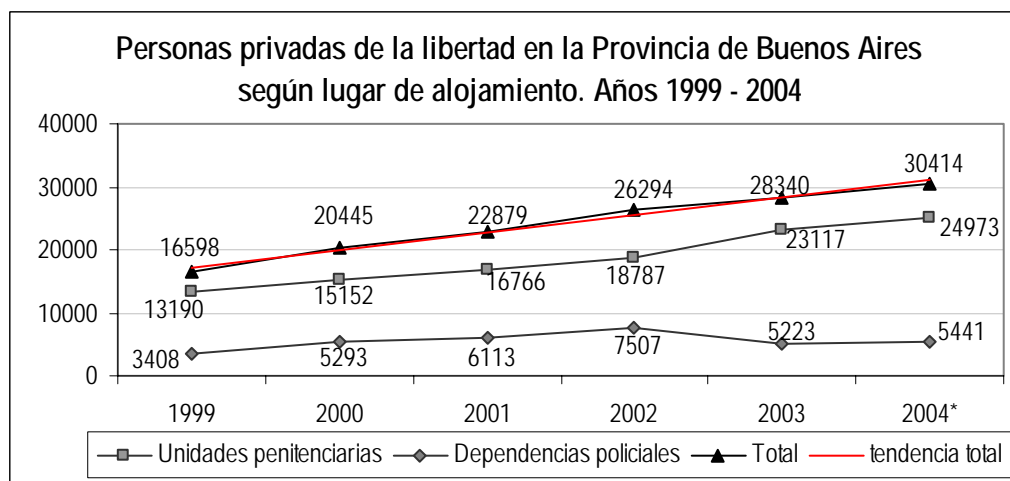
Por otra parte, la respuesta más común que han dado los distintos poderes provinciales parte de entender el hacinamiento obedece básicamente a la escasez de espacios. A partir de ello, las soluciones propuestas (independientemente de su grado de concreción) se han concentrado en la construcción de nuevos lugares de detención. Sin embargo, un análisis de los datos disponibles señala que el hacinamiento no es principalmente una consecuencia de la falta de previsión o adecuación de las políticas edilicias a las nuevas políticas penales. La detención ilegal de personas en dependencias policiales y el hacinamiento carcelario obedecen más bien a una serie de políticas que, en algunos casos han tolerado, y en muchos otros han promovido expresamente la violación de los estándares de detención como parte de la pena y así como la reducción de los controles sobre la pertinencia legal de las medidas privativas de la libertad y las condiciones en que estas se desarrollan.

Así los datos señalan que el alojamiento ilegal de personas en establecimientos policiales, así como el hacinamiento en el sistema penitenciario se ha ido consolidando en la Provincia de Buenos Aires como una componente de las condiciones de privación de la libertad en los últimos años. Esto más allá de la permanente construcción de establecimientos penitenciarios y otras medidas que se hayan intentado.



Fuente: CELS, en base a datos del Servicio Penitenciario Bonaerense, la Dirección Provincial de Arquitectura (DPA) y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

*Nota: La población carcelaria de 2004 corresponde al 25 de noviembre y la alojada en comisarías al 2 de julio. Las plazas creadas de 1999 a 2002 corresponden a las informadas por el SPB y a las creadas durante 2003 y 2004 a la Dirección Provincial de Arquitectura.



Fuente: CELS, en base a datos de la Dirección de Régimen Penitenciario del Servicio Penitenciario Bonaerense y el Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

*Nota: La población carcelaria de 2004 corresponde al 25 de noviembre y la alojada en comisarías 2 de julio.

Y en ese sentido debe observarse que los espacios donde los niveles de sobrepoblación son mayores son en muchos casos aquellos establecimientos donde las condiciones de detención eran previamente las peores o en que estaban alojados los sectores más vulnerables de la población prisionizada.

Una serie de políticas públicas en materia criminal, que ubicaron a la cárcel como principal herramienta de solución de los conflictos sociales, han provocado que la provincia de Buenos Aires esté cerca de las tasas de

encarcelamiento cada 100.000 habitantes más alta de la región. Con 220 para el año 2004 esta tasa solo es superada por Chile. Sin embargo su nivel de crecimiento ha sido superior no sólo al de Chile sino inclusive a los niveles de incremento de la tasa de prisionización en los estados Unidos de América.

Los datos señalan que una serie de acciones llevadas a cabo desde los poderes ejecutivo provincia, reformas legislativas y decisiones judiciales han sido una variables fundamentales del incremento de los niveles de privación de la libertad y de las condiciones en que este se cumplen en dependencias policiales y penitenciarias.

Entre otras cosas, las modificaciones introducidas en la normativa provincial promovieron: a) restringir al máximo los supuestos de libertad durante la sustanciación del proceso, invirtiendo el principio de excepcionalidad de la privación de libertad cautelar, y b) limitar el acceso a regímenes de ejecución de penas alternativos al encierro carcelario a cada vez más supuestos específicos, retomando la concepción de que los institutos pre-liberatorios constituyen "beneficios penitenciarios" en lugar de modalidades de cumplimiento de condenas.

Las decisiones de política criminal en la provincia de Buenos Aires están orientadas a promover, sin que las ilegalidad de las privaciones de la libertad actúe como límite, más privación de libertad tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, es decir, más presos detenidos por lapsos cada vez más prolongados.

La intención de que el encierro en condiciones inhumanas, generado por la sobrepoblación carcelaria, operara como un fenómeno de carácter punitivo se evidenció en la provincia de Buenos Aires con la regulación procesal en materia excarcelatoria introducida tras la sanción de la ley 12.405 en marzo de 2000. Al respecto, basta con citar al ex ministro de justicia bonaerense, Jorge Casanovas, quien ante una consulta sobre la crítica situación provocada por la sobrepoblación de las comisarías de la provincia sostuvo que: "Sólo cabe anunciar a los criminales que no vengan a la provincia de Buenos Aires a cometer delitos porque irán presos y estarán incómodos".³ Aquella reforma, fijó limitaciones que tornan excepcionales los supuestos en que procede la libertad durante la sustanciación del proceso, y su incidencia queda demostrada a través del notorio aumento de personas privadas de su libertad verificado a partir de esa fecha. Las restricciones, lejos de poseer fines procesales, establecen supuestos que impiden la liberación en base a la pena prevista para el delito de que se trate, sólo cuando sea probable que pueda aplicársele condena condicional, y a quienes se investiga por la comisión de determinados hechos

³ Cfr. Diario La Nación, 4 de octubre de 2001.

Del mismo modo, los cambios introducidos en la Ley de Ejecución Penal Bonaerense⁴ promovidas durante el gobierno de Carlos Ruckauf mediante la sanción de la ley 12.543,⁵ limitan el acceso al régimen de salidas transitorias a los condenados por ciertos delitos específicos, lo cual, al prolongar la duración del encierro, genera el mismo efecto que la regulación de la prisión cautelar.

En el curso de 2004, estas disposiciones sufrieron restricciones aún mayores. La ley 13.177⁶ modificó el ya reformado 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, al instituto de la libertad asistida y al régimen abierto.

Finalmente, a través de la ley 13.183⁷ se modificó el artículo 171 del Código Procesal Penal, ampliando los supuestos en los que, en base a la naturaleza del hecho imputado, no es posible la excarcelación mientras dure el proceso.

La naturaleza de las limitaciones efectuadas en la provincia y la gran cantidad de situaciones que abarcan, ha generado un incremento de población penitenciaria notorio.

Los efectos de estas modificaciones se observan en diversas dimensiones.

En los últimos cinco años, las condenas de prisión o reclusión de hasta 3 años redujeron su participación en el total de condenas con penas privativas de la libertad, pasando de representar el 80% de las condenas, en 1998, al 68,6% en 2003. Esta reducción se dio en favor de un aumento en la participación de las condenas de prisión o reclusión de más de 3 años, que pasaron de representar el 20%, en 1998, a 31,4% en 2003.

⁴ Ley 12.256, sancionada el 22/12/98, promulgada con observaciones el 19/1/99 (Boletín Oficial, 25-29 de enero de 1999).

⁵ Boletín Oficial, 14 de diciembre de 2000.

⁶ Sanción: 11/3/2004. Promulgación: 29/3/04. Boletín Oficial: 20/4/04.

⁷ Sanción: 6/4/04. Promulgación: 12/4/04. Boletín Oficial: 16/4/04.

Evolución de condenas a penas privativas de la libertad, según sanción penal impuesta
Provincia de Buenos Aires
Años 1998 - 2003
- en cantidad de condenas -

Sanción Penal	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
Prisión o reclusión perpetua	9	0,2	4	0,1	16	0,3	44	0,5	11	0,1	21	0,2
Prisión o reclusión por más de 5 años	433	10,6	342	10,4	603	10,8	926	11,6	1.127	13,5	1.928	16,0
Prisión o reclusión de 3 a 5 años	372	9,1	332	10,1	669	12,0	933	11,7	1.101	13,2	1.830	15,2
Reclusión o prisión hasta 3 años	3.261	80,0	2.602	79,3	4.308	77,0	6.101	76,2	6.115	73,2	8.248	68,6
Total de condenas priv. de libertad	4.075	100,0	3.280	100,0	5.596	100,0	8.004	100,0	8.354	100,0	12.027	100,0
Total sentencias condenatorias en la jurisdicción	4.311	100,0	3.408	100,0	5.811	100,0	8.271	100,0	8.522	100,0	12.329	100,0
Dictadas por la justicia de la Prov. de Bs. As.	3.966	92,0	3.061	89,8	5.319	91,5	7.598	91,9	7.771	91,2	11.386	92,4

Fuente: CELS, en base a datos del Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Paralelamente, entre 1998 y 2003 aumentaron sistemáticamente las condenas de cumplimiento efectivo (17,1 puntos porcentuales), en detrimento de las condenas de ejecución condicional, cuyo importancia relativa disminuyó 17,6 puntos porcentuales entre ambos extremos del período.

Evolución de sentencias condenatorias, según cumplimiento de la condena
Provincia de Buenos Aires
Años 1998 - 2003
- en cantidad de sentencias-

Cumplimiento de la condena	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%
Condenas de ejecución condicional	2.576	59,8	1.892	55,5	2.951	50,8	4.012	48,7	3.810	44,7	5.198	42,2
Condenas a cumplir	1.735	40,2	1.516	44,5	2.860	49,2	4.220	51,3	4.551	53,4	7.065	57,3
se ignora	s/d	0,0	s/d	0,0	s/d	0,0	s/d	0,0	161	1,9	66	0,5
Total	4.311	100,0	3.408	100,0	5.811	100,0	8.232	100,0	8.522	100,0	12.329	100,0

Fuente: CELS, en base a datos del Registro Nacional de Reincidencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Por otra parte y más allá de las modificaciones en los tipos de penas ya señaladas, actualmente los condenados representan una proporción ínfima del total de personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires (alrededor de 90%).

Personas privadas de la libertad en la Provincia de Buenos Aires, según situación procesal Años 2000 - 2003								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

	2000		2001		2002		2003	
	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%
procesados	17933	86,4	20131	87,1	23038	87,1	24091	85,4
condenados	1766	8,5	2273	9,8	2636	10,0	3023	10,7
otros*	1061	5,1	699	3,0	764	2,9	1092	3,9
total	20760	100	23103	100	26438	100	28206	100

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 dependencias

Es evidente que dentro del ámbito constitucional exista un marco dentro del cual se puedan adoptar decisiones que implican un uso mayor o menor de la privación de la libertad como elemento de política criminal. No es eso lo que este habeas corpus propone negar. Tampoco es esta la oportunidad de analizar cada una de las decisiones adoptadas por los diversos poderes de la provincia de Buenos Aires —decisiones cuya constitucionalidad aún se encuentra en debate en diversos tribunales—. Lo que los datos señalan es que la actual situación de vulneración de derechos a las que están sometidas las personas alojadas en dependencias policiales es producto de una serie de decisiones y políticas en las que participan los distintos poderes de la provincia. Y que las condiciones que llevan a la actual vulneración de derechos no han estado relacionadas tanto con circunstancias ajenas a estos poderes como el incremento del delito, sino por el modo en que los poderes provinciales tomaron en los últimos años.

A su vez la grave vulneración de derechos obedece a la falta de mecanismos que hagan posible un control general de las condiciones de detención y que ante la situaciones como la actual permitan que las privaciones de la libertad en establecimientos penitenciarios, un recurso limitado puedan ser administradas conforme sin someter a la ilegalidad a todas las decisiones que se adopten.

La superpoblación no depende de los niveles de construcción de establecimientos carcelarios, sino que esta ajustada a la aceptación o no de la privación de la libertad como un recurso limitado en términos de política criminal y que solo puede cumplido en condiciones legales.

En la medida que la superpoblación es una situación ilegal producto de una serie de decisiones, permite plantear que existen una serie de decisiones posibles de ser adoptadas por parte de los poderes públicos para retrotraer la situación de la provincia dentro de los estándares fijados por la constitución. En la medida que las políticas han provocado una violación de derechos corresponde al poder judicial controlar la adecuación de las políticas públicas a los requisitos exigidos por la Constitución Nacional.

II. b. La legitimación del CELS para accionar en defensa de derechos colectivos.

II. b. 1. El habeas Corpus colectivo como recurso judicial. Su reconocimiento constitucional y jurisprudencial.

Tal como fue expuesto en el recurso de queja que presentamos ante V.E., la posibilidad de que un organismo como el CELS accione de manera colectiva en materia de habeas corpus, fue reconocida por la Corte Suprema en el caso *Mignone*⁸.

Es más, a partir de la reforma constitucional de 1994, tal como se expone en el Amicus Curiae presentado en esta causa por la Asociación por los Derechos Civiles (A.D.C.), la Corte ha dictado una importante serie de precedentes que, al interpretar el art. 43 de la Ley Fundamental, han reconocido legitimación activa a asociaciones como el CELS para intervenir en juicio en la defensa de derechos de incidencia colectiva⁹.

La circunstancia de que el citado artículo 43 de la Constitución sólo prevea, en forma expresa, dicha legitimación colectiva para la acción de amparo, en forma

⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Mignone Emilio F s/ amparo", sentencia del 9 de abril de 2002. La Corte señaló que: "más allá del nomen iuris empleado, mediante el pedido de declaración de inconstitucionalidad del art. 3, inc. d, del Código Electoral Nacional, la actora pretende la modificación de una situación legal en la que se encuentran quienes están detenidos sin condena, en lo que hace al ejercicio de su derecho constitucional a votar. Si bien la actora inició a presente acción invocando las normas del amparo del art. 43, primer párrafo de la Constitución Nacional, cabe recordar que la misma norma dispone en el párrafo cuando 'cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuere la libertad física o en caso de agravamiento de las condiciones de detención (...) la acción de habeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquier persona en su favor (...) situación compatible con lo que es objeto de decisión. Que en este marco, corresponde concluir que la actora se encuentra legitimada para demandar como lo ha hecho, pues los beneficiarios de la presente acción son personas en condiciones de detención y la lesión al derecho que buscan tutelar se integra con la restricción provisoria de la libertad".

⁹ cfr. casos: "Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina -A.G.U.E.E.R.A.- v. Provincia de Buenos Aires y otros"; Fallos: 320:690; "Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social", Fallos: 323:1339; "Portal de Belén", Fallos: 325:292 y "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta", sentencia del 18.12.2003, publicada en SJA del 12.5.2004..

alguna impide tenerla también por configurada respecto de la de hábeas corpus.

De ahí, entonces, que el párrafo segundo del artículo 43 autoriza a las organizaciones de la sociedad civil a la interposición de una acción de habeas corpus también en defensa de derechos colectivos de personas que se encuentran, como en el caso, privadas de libertad.

II. b. 2. La idoneidad del habeas corpus colectivo para proteger derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la idoneidad y eficacia de los recursos judiciales.

Corresponde ahora analizar la idoneidad y eficacia del habeas corpus colectivo para la protección de los derechos humanos alegados en el escrito de inicio de esta acción. El artículo 25(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana, Convención o CADH, indistintamente) establece que toda persona "...tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

Para interpretar el artículo de la CADH, conviene destacar que la existencia de derechos humanos consagrados en la Convención Americana, que constituyen un mínimo que los Estados partes deben respetar y garantizar, requiere el establecimiento de mecanismos para su control y protección. Como la responsabilidad primaria del cumplimiento de las obligaciones internacionales le corresponde al Estado, es éste el que debe establecer, en el ámbito nacional, recursos idóneos para proteger los derechos, sin perjuicio de la existencia de mecanismos de control en el ámbito internacional.

Así, el objetivo de los derechos humanos es que ellos sean gozados en todo momento y en todo lugar y que, cuando sean violados, exista una respuesta rápida y eficaz para protegerlos; ella sólo puede llegar del Estado respectivo.

En la Opinión Consultiva 9/87, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH o Corte Interamericana o CIDH, indistintamente) entendió que por recurso idóneo, en los términos del artículo 25, debe entenderse aquél recurso que pueda dar respuesta a la pretensión de violación a los derechos humanos planteada. Indicó, precisamente, que "para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarlo"¹⁰.

¹⁰ Corte IDH, OC 9/87, párrafo 24.

En el conocido caso *Velásquez Rodríguez*¹¹, la Corte Interamericana, cuando se pronunció con relación a los recursos adecuados para proteger derechos humanos, entendió que ello "... significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida".

Es más, el párrafo 2º del artículo 25 de la CADH impone al Estado el compromiso de "desarrollar las posibilidades del recurso judicial", en refuerzo de la obligación general inserta en el artículo 2 de la Convención Americana de adecuar su ordenamiento jurídico a las obligaciones que provienen del tratado.

Ahora bien, la importancia de la eficacia de los recursos judiciales a nivel interno, artículo 25 de la CADH, ha sido sostenida por la Corte Interamericana: "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención"¹². El mismo órgano de protección, en cuanto a los que nos interesa en este caso, señaló que "el artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana, a atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales"¹³.

El artículo 25 de la CADH, según la Corte IDH, "recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales" y "establece este artículo, igualmente, en términos amplios, la obligación de los Estados de ofrecer un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales"¹⁴. Es decir, la Corte IDH concluye que el artículo 25.1 incorpora el principio de efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos, principio reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos¹⁵.

En el recordado caso *Velásquez Rodríguez*, la Corte IDH señaló que recurso "efectivo" es aquel "capaz de producir el resultado para el que ha sido concedido" y agregó que "ello no implica que todo recurso deba ser necesariamente acogido, sino que haya, por lo menos, una posibilidad seria de que el recurso prospere"¹⁶.

¹¹ Caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia del día 29 de julio de 1988.

¹² Caso *Castillo Paez*, párrafo 82, Caso *Suárez Rosero*, párrafo 65 y Caso *Blake*, párrafo 102.

¹³ Caso *Cesti Hurtado*, párrafo 169.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva nro. 9/87, párrafos 23 y 24.

¹⁵ Corte IDH, caso *Saurez Rosero*, párrafo 66.

¹⁶ Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez*, párrafo 66.

La efectividad, entonces, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene que ver con la capacidad potencial del recurso, en los hechos y en el derecho, de producir el resultado que se requiere para proteger el derecho.

En este sentido, podemos mencionar el caso *Bamaca Velásquez* donde la Corte IDH consideró que la falta de resultados del habeas corpus presentado a favor del señor Bamaca, llevaron a la Corte IDH a considerar que hubo violación del artículo 25 de la CADH¹⁷. En el caso *Walter Bulacio* la Corte IDH consideró que "las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana requieren de los Estados Partes la pronta adopción de providencias de toda índole para que nadie sea sustraído del derecho a la protección judicial, consagradas en el artículo 25"¹⁸. Finalmente, la Corte IDH consideró que los recursos no eran efectivos, cuando los interpuestos no resolvieran el fondo de lo recurrido¹⁹.

Conviene recordar entonces que la acción colectiva de habeas corpus interpuesta por el CELS, tuvo por objeto encontrar una solución a la situación extendida y de alcance general de violación, por parte de la Provincia de Buenos Aires, de los estándares jurídicos fijados en materia penitenciaria por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos de jerarquía constitucional (artículo 75 inc. 22 de la CN). En otras palabras, se exigió a la justicia analizar la compatibilidad entre los derechos fundamentales de personas privadas de libertad y la política de la Provincia de Buenos Aires de alojarlas en condiciones ilegítimas en destacamentos policiales.

En este caso, nos encontramos ante una situación de vulneración de derechos fundamentales que tiene un carácter general y obedece a problemas de naturaleza estructural. Ello exige, sin lugar a dudas, que la respuesta sea colectiva. En este sentido, conviene indicar que, por ejemplo, una orden judicial de traslado de una unidad de detención a otra puede aliviar la situación de la primera y, a la vez, agravar la segunda. La actuación judicial individual, en casos como los enunciados en la acción interpuesta, sólo complica la situación penitenciaria de la Provincia, y por ende de las personas allí alojadas.

Dadas las circunstancias particulares del presente caso, la exigencia de interponer una acción de habeas corpus correctivo por cada detenido viola el principio de idoneidad o efectividad de los medios procesales destinados a garantizar la vigencia de derechos esenciales reconocidos en los tratados de derechos humanos (artículo 25 (1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

¹⁷ Corte IDH, caso *Bamaca Velásquez*, sentencia del 25 de noviembre de 2000.

¹⁸ Corte IDH, caso *Bulacio c. Argentina*, párrafo 116.

¹⁹ Corte IDH, Caso *Baena Ricardo y otros*, párrafos 138 y 141.

II. b. 3. El habeas corpus colectivo presentado y las garantías de debido proceso previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Las exigencias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con relación al recurso judicial efectivo deben integrarse con las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Convención Americana.

En tal sentido, la Corte Interamericana señaló que el artículo 25 de la CADH establece el derecho al recurso y el artículo 8 de la CADH, por su parte, establece el modo en que deben substanciarse esos recursos.

En el caso *Hilarie, Constantine y Benjamín*, la Corte señaló que “[p]ara que se preserve el derecho a un recurso efectivo, en los términos del artículo 25 de la Convención, es indispensable que dicho recurso se tramite conforme a las reglas del debido proceso, consagradas en el artículo 8 de la Convención”²⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, con relación a la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que este artículo “no se limita a los recursos judiciales en un sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”²¹. Consecuentemente, se ha dicho que el “servicio de justicia sirve al ciudadano mediante el proceso debido y tramitado como es debido”²².

Una de las obligaciones previstas en el artículo 8 de la CADH es la de resolver la cuestión planteada ante los jueces en un plazo razonable. En este sentido la Corte IDH señaló que “el derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que las dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debido protección judicial de los derechos humanos”²³.

En este contexto, la decisión de la justicia provincial produjo una afectación de las garantías judiciales indispensables previstas en el artículo 8 de la Convención Americana, que obliga a los estados a resolver los recursos judiciales en un plazo razonable. La acción de habeas corpus fue interpuesta por el CELS el día 12 de noviembre de 2001, sin que hasta la fecha se haya obtenido un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de la cuestión planteada.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros, párrafo 148.

²¹ Caso Ivcher Bronstein, párrafo 108.

²² Cfr. Bertolino, P., “El debido Proceso penal”, La Plata, LEP, 1986.

²³ Corte IDH, párrafo 209-210.

II. C. La necesidad de que la Corte resuelva la acción de habeas corpus. El artículo 16 de la ley 48

Entendemos que las particulares circunstancias de este caso nos sitúan ante un supuesto de gravedad institucional, que habilita a este Tribunal, conforme el artículo 16 parte 2ª de la ley 48, a decidir el fondo del asunto debatido y, de esa manera, hacer cesar graves violaciones a los derechos humanos y cuya reparación no admite demora.

Esta Corte ha definido la gravedad institucional como aquella en la que la cuestión sometida a juicio supera los intereses de los particulares en la causa de tal modo que conmueve a la comunidad entera en sus valores más sustanciales y profundos. "En tales condiciones, tampoco es dable la demora en la tutela del derecho comprometido que requiere en cambio consideración inmediata, como oportuna y adecuada a su naturaleza"²⁴.

Asimismo, esta Corte consideró como una cuestión que reviste gravedad institucional, la posibilidad de que se origine la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales²⁵.

Por otra parte, corresponde indicar, para exigir la utilización del artículo 16 de la ley 48, que esta Corte ha señalado que un lapso prolongado de duración del trámite de la acción judicial, atendiendo igualmente a los intereses en juego, habilita a resolver la cuestión de fondo, tal como lo autoriza el artículo 16 de la ley 48²⁶.

Más precisamente, el voto del Dr. Petracchi en el caso Margarita Belén, señaló que "no obstante la situación procesal en la que se encuentra la causa, corresponde pasar a su juzgamiento sustancial. En efecto, cuenta con hondo arraigo en las decisiones de esta Corte la doctrina según la cual la existencia de aspectos de gravedad institucional puede justificar su intervención superando los ápices procesales frustratorios del control constitucional confiado a ella (Fallos: 197: 496; 244:203, 235, 245; 245:216,311, 467; 248:189, 503; 263:72, entre muchos otros). Se trata, en efecto, de condiciones pertinentes para la eficiencia del control de constitucionalidad y de las casación federal que esta Corte debe cumplir, cuya consideración a guiado tradicionalmente la interpretación de las normas que gobiernan la jurisdicción del Tribunal"²⁷

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Penjerek, sentencia del día 14 de noviembre de 1963.

²⁵ Corte Suprema de Justicia, Estado Nacional formula observación estatutiva UNC, sentencia del 27 de abril de 1999, en Fallos 322:877 y Nicolaidis Cristino y otros, sentencia del 2 de agosto de 2000.

²⁶ Sagües, Nestor, "Derecho procesal constitucional. Recurso Extraordinario", Tomo II, Astrea, 3ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, p. 561.

²⁷ Corte Suprema de Justicia, fallos 311: 1766, Considerando 5to, del voto en disidencia del Dr. Petracchi.

“En tal orden de ideas y a los fines de superar dichos ápices, se ha hecho mérito de circunstancias demostrativas de que las cuestiones sometidas a su juicio superaban los intereses de los partícipes en la causa, de modo que conmovieran a la comunidad entera, en sus valores más sustanciales y profundos. Estas condiciones, señaladas en el caso “Penjerek” (Fallos: 257:132), tienen una fuerte presencia en el *sub examine*, de manera que cabe en éste repetir lo expuesto en aquel pronunciamiento, acerca de que es inadmisibles la demora en la tutela del derecho comprometido, cuya naturaleza requiere consideración inmediata (...) Es más frente a situaciones que, aunque excepcionales, ostentaban una inferior relevancia que la del *sub lite*, el Tribunal ha procedido a decidir aspectos de carácter federal “sin esperar los resultados del juicio ordinario ni del resultado de la demanda contencioso administrativa pendiente” (Fallos 158:78) (...) Al respecto, en fecha reciente, esta Corte ingresó en el tratamiento de aspectos intrínsecos relativos a la tenencia de una menor, no obstante que el expediente llegó a su conocimiento con motivo de una declaración de incompetencia. Fue expresado entonces, que la existencia de riesgos ciertos para la salud psíquica de la menor y la necesidad de despejar conflictos e incertidumbres para que no se acreciente el daño, determinaba que se debiese superar el obstáculo formal que impedía la intervención del tribunal (voto del Juez Enrique S. Petracchi, *in re*: S.706, XX, “Scaccheri de López, María s/ su denuncia, sentencia del 29 de octubre de 1987)²⁸.

“Que debe ser desechada toda interpretación que, so color del aparente respeto a las formas procedimentales termine produciendo la impotencia del propio órgano jurisdiccional al que aquellas deben servir (doctrina de Fallos 243:467, pág. 476). Esto es así máxime cuando, en rigor no se encuentra en el debate la definitiva competencia de esta Corte para entender en el fondo de este caso, sino la oportunidad en la que tal tarea deba realizarse. Sobre todo, en presencia de circunstancias a todas luces extraordinarias y en momento en los cuales quien constituyo en poder judicial como gobierno de la Nación, esto es: el pueblo, se dirige a aquel expectante, en procura de esa definitiva respuesta a los graves problemas que entrañan causa como la presente. Mantener incólume esa confianza a través de la prudencia y sabiduría con que esta Corte ejercita su jurisdicción es quizá, su misión más elevada (del dictamen de Fallos: 257:132)²⁹.

Por otra parte, la acción de habeas corpus, además por su propia naturaleza presupone una situación de urgencia y de suficiente gravedad que requiere una mirada menos rigurosa en cuanto a los requisitos procesales que delimitan la competencia de la Corte.

En tal sentido, corresponde recordar que es doctrina tradicional de la CSJN que el habeas corpus no se halla comprendido en los supuestos que autorizan

²⁸ Corte Suprema de Justicia, fallos 311: 1766, Considerando 6to, del voto en disidencia del Dr. Petracchi.

²⁹ Corte Suprema de Justicia, fallos 311: 1766, Considerando 8vo, del voto en disidencia del Dr. Petracchi.

su jurisdicción originaria (CSJN, Fallos 52:272; 62:239; 75:75; 82:107; 237:8; 247:484; 255:259; 265:291, y 266:188; 312:541 y 306:515 entre otros). No obstante, el pronunciamiento dictado en el fallo "Giorgi, Osvaldo Cesar" rto. 27/2/1979 ha implicado un particular giro jurisprudencial pues si bien se reafirmó la postura que excluye a la jurisdicción originaria de la CSJN en materia de habeas corpus, la corte realizó un análisis de lo actuado y se adoptaron medidas en base a su calidad de "órgano supremo de la justicia nacional y juez último de garantías constitucionales" (Considerando 2).

En dicho pronunciamiento se destacó la naturaleza de la acción intentada que exige que "se agoten los trámites judiciales que tornen eficaz y expeditiva la finalidad de ese instituto, establecido en la Constitución y en la ley" (Considerando 6).

En este mismo sentido se pronunció el juez Petracchi en los autos "Boioco, Roberto J." rto. 12/12/2000, afirmando que la naturaleza de los artículos 116 y 117 "impone un examen más amplio en el que se prescinda de posibles obstáculos formales con la finalidad de hacer efectiva la protección de los derechos constitucionales que la Corte debe tutelar. Ello es así, pues el tribunal debe superar los ápices procesales frustratorios del control de constitucionalidad que le ha sido confiado. De otro modo, el apego a las formas procedimentales habría de producir la impotencia del propio órgano judicial a cuya mejor y más justa labor ellas deben servir".

Por otra parte, la gravedad y excepcionalidad de la cuestión objeto de esta acción exige un tratamiento inmediato en función del derecho que el hábeas corpus tutela, ya que "esta garantía instituida por la Constitución y reglamentada por las leyes del Congreso, demanda premura en el trámite" (fallos 308:2144), por lo que corresponde que el máximo tribunal del país intervenga "para resguardar la vigencia del instituto cuando la adopción de un criterio determinado puede llegar a frustrar su esencia"³⁰.

La CSJN tiene dicho que, como cabeza suprema del Poder Judicial de la Nación, no puede permanecer indiferente a situaciones incompatibles con el art. 18 de la CN, las que, por su gravedad, pueden llevar a que el modo en que se hacen efectivas las detenciones durante el proceso o la ejecución de las penas, revista el verdadero carácter de una condena accesoria que no corresponda a las aplicadas en las sentencias que emanan de este Poder Judicial, ni a la pena establecida por ley para el delito de que se trata"³¹.

En el mismo sentido, sostuvo que "la prohibición general de someter a una persona a tratos inhumanos o degradantes establecida por los textos internacionales mencionados tiene carácter absoluto, que no puede ser cancelada con ningún fundamento" (Fallos 322:2735, Cons. 7 del voto

³⁰ Corte Suprema de Justicia, fallos 322:2735; 306:448; 311:302.

³¹ Corte Suprema de Justicia, fallos: 310:2412.

conjunto de los jueces Fayt, Petracchi, Boggiano y Bossert). Además señaló que “su redacción no deja duda alguna con respecto a la estrecha vinculación que existe entre el riesgo de ser sometido a tales padecimientos y las situaciones de detención, y en cuanto al deber de los estados de velar por que el encarcelamiento se cumpla en forma acorde con los derechos fundamentales” (ibidem), y que ello exige verificar sin demora la existencia o no de los actos y omisiones denunciados “en cuanto podían constituir un agravamiento de las condiciones en que se cumple su detención, sin perjuicio de la ulterior intervención del tribunal a cuya disposición se encuentre el detenido” (idem cons. 12).

No cabe duda que las características particulares y concretas de este habeas corpus, configuran un supuesto excepcional que habilita a este máximo Tribunal a pronunciarse sobre la ilegitimidad de las condiciones de detención descriptas.

Los hechos denunciados en nuestra acción de habeas corpus describen una situación de violación sistemática y generalizada de los derechos humanos de las personas alojadas en comisarías de la Provincia de Buenos Aires.

Las graves condiciones de detención que padecen las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires no se reducen a un caso individual. Los tratos inhumanos a los detenidos constituyen una práctica generalizada y global que se extiende en todo el territorio provincial. Las condiciones de hacinamiento, falta de higiene, alimentación adecuada y debida atención médica constituyen datos objetivos que los organismos nacionales e internacionales no han identificado con casos individuales y aislados sino con el colapso del sistema carcelario ocasionado por la sobrepoblación de detenidos en cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires.

En este caso la Corte se enfrenta a la cuestión de la vigencia del derecho a que el Estado garantice condiciones dignas de detención. En este sentido, la Corte debe analizar si las condiciones en que se encuentran los detenidos en la provincia de Buenos Aires, constituyen un programa estatal que brinde la adecuada protección a ese derecho.

Esta situación, como se alegó, constituyen tratos inhumanos prohibidos por el artículo 18 de la Constitución Nacional y el derecho internacional de los derechos humanos (artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 7 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes). Tal situación de ilegalidad se mantiene en forma sostenida desde la presentación de esta acción de habeas corpus y toda respuesta jurisdiccional que no implique la finalización a estos hechos

Es más, la gravedad de esta situación motivó que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus Observaciones Finales al tercer

informe periódico presentado por Argentina, expresara su preocupación por el hecho de que las condiciones de detención en las prisiones no cumplen los requisitos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "Pacto Internacional" o "Pacto"). En esa oportunidad el Comité declaró que la severa sobrepoblación y la pobre calidad de los servicios prestados a los detenidos respecto a sus necesidades básicas, particularmente en lo que respecta a alimentación, ropa y atención médica eran incompatibles con las obligaciones internacionales asumidas por la Argentina. El Comité observó que *"las condiciones reinantes en las cárceles no se ajusten a las previstas en los artículos 7 y 10 del Pacto y considera que la gran superpoblación y la mala calidad en la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades fundamentales, como la alimentación, la ropa y la asistencia médica, son incompatibles con el derecho de toda persona a un trato humano y con el respeto de la dignidad inherente al ser humano."*³²

También el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, expresó su preocupación por la situación de las personas que se encuentran detenidas en las comisarías de la Provincia de Buenos Aires. Según este Grupo de Trabajo luego de visitar comisarías de la Provincia de Buenos Aires, "la delegación comprobó también las malas condiciones sanitarias sin acceso a servicios mínimos de higiene y desagüe; detenidos enfermos que no recibían medicación, detenidos con sarna y colchones con garrapatas. En varios centros de detención visitados los detenidos deben defecar en bolsas de polietileno"³³.

Recientemente, el día 24 de noviembre de 2004, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas expresó su preocupación por el hacinamiento y las malas condiciones que prevalecen en los establecimientos penitenciarios de nuestro país, en particular la falta de higiene, de alimentación adecuada y de cuidados médicos apropiados, que podrían equivaler a tratos inhumanos y degradantes. En lo que aquí nos interesa, el Comité le recomendó al Estado nacional la prohibición inmediata de retención de menores en dependencias policiales³⁴.

Conviene, recordar, que la responsabilidad internacional del Estado por la violación a los derechos humanos es independiente de las competencias provinciales y federales. Es el Estado federal en su conjunto quien debe respetar y garantizar la efectividad de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Esa Corte Suprema en el fallo "Campodónico de Beviacqua", analizó las competencias provinciales y federales en materia de cumplimiento de obligaciones internacionales, y sostuvo, con relación al

³² "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Argentina", de 1° de noviembre de 2000, párrafo 11, documento de las Naciones Unidas CCPR/CO/70/ARG de 3 de noviembre de 2000.

³³ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria sobre su visita a la Argentina -22 de septiembre al 2 de octubre de 2003-.

³⁴ Comité contra la Tortura, CAT/C/CR/33 1, párrafo par 6 y 7.

derecho a la salud, que "...la "cláusula federal" prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone al gobierno nacional el cumplimiento de todas las obligaciones relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial, y el deber de tomar "de inmediato" las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, para que las autoridades componentes del Estado federal puedan cumplir con las disposiciones de ese tratado (art. 28, incs. 1 y 2). La Convención sobre los Derechos del Niño incluye, además, la obligación de los estados de alentar y garantizar a los menores con impedimentos físicos o mentales el acceso efectivo a los servicios sanitarios y de rehabilitación, de esforzarse para que no sean privados de esos servicios y de lograr cabal realización del derecho a beneficiarse de la seguridad social, para lo cual se debe tener en cuenta la legislación nacional, los recursos y la situación de cada infante y de las personas responsables de su mantenimiento (arts. 23, 24 y 26)"³⁵.

Agregó, "Que el Estado Nacional ha asumido, pues, compromisos internacionales explícitos encaminados a promover y facilitar las prestaciones de salud que requiera la minoridad y no puede desligarse válidamente de esos deberes so pretexto de la inactividad de otras entidades públicas o privadas, máxime cuando ellas participan de un mismo sistema sanitario y lo que se halla en juego es el interés superior del niño, que debe ser tutelado por sobre otras consideraciones por todos los departamentos gubernamentales (art. 3, Convención sobre los Derechos del Niño, ya citada)"³⁶.

En este orden de ideas, debemos remarcar, que la situación de violación a derechos humanos, tales como integridad física o prohibición contra la tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes, habilitan la jurisdicción de los sistemas de protección internacional de derechos humanos. Incluso en su función cautelar, vinculada a los derechos mencionados en el Habeas Corpus colectivo, podemos mencionar dos casos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente el pronunciamiento de ese órgano con relación a la situación de las personas alojadas en la penitenciaría de la Ciudad de Mendoza, en este Estado.

En el Caso Urso Branco, el mencionado órgano de protección internacional, el día **18 de junio de 2002** requirió a Brasil que adoptara todas las **medidas** que fueran necesarias **para proteger la vida e integridad personal** de todas las personas reclusas en la Casa de Detención José Mario Alves - conocida como "Cárcel de Urso Branco"-; **investigara los hechos** que motivaron la adopción de dichas medidas provisionales; **informara** a la Corte sobre las medidas adoptadas y que presentara **listas actualizadas** de personas que se encuentren reclusas en la cárcel. Igualmente solicitó a la

³⁵ Corte Suprema de la Nación, "Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas s/ Recurso de Hecho, sentencia del 24 de octubre de 2000, cons. 20.

³⁶ Corte Suprema de la Nación, "Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas s/ Recurso de Hecho, sentencia del 24 de octubre de 2000, cons. 21.

Comisión Interamericana de Derechos que presentara sus observaciones a dichos informes.

En el mes de abril de **2004, la Corte Interamericana** vuelve a pedir al Estado Federal de Brasil que: a) se adopten medidas necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad personal de todas las personas reclusas en la cárcel³⁷ y se agrega a todas las personas que ingresen a la misma (v.gr. visitas); b) se ajusten las condiciones de dicha cárcel a las normas internacionales de protección de los derechos humanos aplicables a la materia³⁸; c) se remita a la Corte una lista actualizada de personas reclusas en la cárcel, de manera que se identifique a las que sean puestas en libertad y a las que ingresen a dicho centro penal, e indique el número y nombre de los reclusos que se encuentran cumpliendo condena y de los detenidos sin sentencia condenatoria, y que además informe si los reclusos condenados y los no condenados se encuentran ubicados en diferentes secciones³⁹; d) investigue los hechos que motivan las medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, incluyendo la investigación de los hechos graves ocurridos en la Cárcel de Urso Branco después de que la Corte emitió las Resoluciones de 18 de junio y 29 de agosto de 2002⁴⁰; e) someta a la Corte un rápido informe sobre: cumplimiento e implementación de las medidas indicadas; hechos y problemas expuestos en el escrito de la Comisión de 20-04-04 y sus anexos; medidas adoptadas para solucionar situación de amotinamiento de reclusos.

También se reiteró al Estado y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la solicitud de que tomen las providencias necesarias para coordinar y supervisar el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por la Corte. Asimismo, se pone en cabeza del Estado y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el deber de informar sobre el resultado de su implementación.

Finalmente, se convoca a la Comisión, peticionarios de las medidas y al Estado a una audiencia pública para el 28-06-2004 para conocer sus argumentos sobre el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas en el caso.

En el caso de la Cárcel de Mendoza, en octubre de 2004, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte Interamericana de

³⁷ Cfr. punto resolutivo primero de la Resolución de 18 de junio de 2002 y punto resolutivo primero de la Resolución de 29 de agosto de 2002.

³⁸ Cfr. considerando décimo y punto resolutivo sexto de la Resolución de 29 de agosto de 2002.

³⁹ Cfr. punto resolutivo cuarto de la Resolución de 18 de junio de 2002 y punto resolutivo séptimo de la Resolución de 29 de agosto de 2002.

⁴⁰ Cfr. punto resolutivo segundo de la Resolución de 18 de junio de 2002 y punto resolutivo cuarto de la Resolución de 29 de agosto de 2002

Derechos Humanos una **solicitud de medidas provisionales**⁴¹, de conformidad con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 25 del Reglamento de la Corte y 74 del Reglamento de la Comisión, con el propósito de que Argentina protegiera la vida e integridad personal de las personas reclusas en la Penitenciaría Provincial de Mendoza, Argentina y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como las de todas las personas que ingresaran a esos centros carcelarios.

Se demostró que los internos se encontraban en **riesgo constante de vida y que periódicamente** sucedían **incidentes** que ocasionaban **muerres y heridos**. Además **se alegaron los agudos problemas de saturación** (hasta seis internos en una celda de 2 metros cuadrados con una cama), higiene y salubridad de todos los centros de detención. Resumiendo se calificaron de *"deplorables"* las condiciones de vida de los detenidos.

Se habían intentado las **vías internas** pero sin resultados efectivos (presentaciones de HC). Inclusive el 20-05-2004 Amnistía Internacional se dirigió al gobernador mendocino exponiéndole su preocupación por los hechos.

La Comisión había dictado el 03-08-2004 medidas cautelares que no lograron mejorar la realidad carcelaria y que, según la Comisión, no habían sido respetadas por el Estado.

Es importante destacar que el **Estado argentino reconoció que la situación era crítica** (4/11/2004⁴²) pero manifestó que se encontraba en proceso de cumplimiento de un conjunto de medidas orientadas a mejorar el sistema. Llama la atención que admite que sin perjuicio de los esfuerzos realizados la situación devino más crítica.

El 5 de noviembre de 2004 el presidente de la Corte instan al Estado a que adopte las medidas pertinentes de conformidad con lo peticionado por la Comisión.

En lo que aquí más interesa, el día 22 de noviembre de 2004, la Corte Interamericana le solicitó al **Estado argentino que adopte de forma inmediata las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todas de las personas privadas de libertad** en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, **así como la de todas las personas que se encuentren en el interior de**

⁴¹ Para un mayor desarrollo del requerimiento de la Comisión a la CIDH ver punto 5 de la resolución que se analiza (dentro de la sección Vistos). Respecto del objeto de este HC se destaca la siguiente petición: *"...d) que dentro de un plazo razonable presente a consideración del Tribunal un plan para la reubicación de los internos que alberga en exceso la Penitenciaría de Mendoza y la unidad Gustavo André, respetando su capacidad máxima y las necesidades en materia de recursos humanos, pero sin generar un nuevo problema de hacinamiento en otros establecimientos carcelarios [...]"*

⁴² Ver punto 12 del acápite Vistos donde se reseña la presentación escrito argentino en punto a las observaciones realizadas sobre las medidas provisionales.

éstas. Además requiere la continua remisión de información sobre las medidas adoptadas.

De lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que la Corte debe analizar la acción judicial presentada, en tanto, el mantenimiento de la situación de violación a los derechos humanos genera un supuesto de responsabilidad internacional que los jueces, última instancia de protección de derechos humanos, deben pronunciarse con relación a la ilegitimidad del encierro en las condiciones expresadas en esta acción.

II.d La implicancia de resolver la cuestión sobre el acceso a la jurisdicción. La posibilidad que se reenvíe el caso a la justicia provincial

En caso de que la Corte considere que no están dadas las circunstancias que la habilitan para intervenir en el fondo del caso, consideramos que el tribunal no puede reenviar el caso a la jurisdicción provincial sin fijar con claridad los alcances del recurso de habeas corpus correctivo y colectivo.

La claridad acerca del alcance y el sentido de este remedio procesal es una condición para la posibilidad de su tramitación a nivel local como recurso idóneo y efectivo para reparar la grave violación de derechos que se denuncian en este caso. El reenvío del caso a la jurisdicción provincial sin que se fijen estos extremos podrá tornar inoperante el recurso y podría obligar a articular en el futuro nuevos planteos federales, con el consiguiente dispendio procesal que irá en detrimento de las víctimas de la situación que describimos y afectara el derecho a la jurisdicción.

En tal sentido, consideramos indispensable que la Corte defina los componentes esenciales de recursos de estas características para considerarlo como idóneo y efectivo, a partir de la exégesis constitucional de artículo 43 de la CN y el artículo 8 y 25 de la Convención Americana.

La Corte Tiene que definir la legitimación del CELS para acceder a la jurisdicción a través de un Habeas Corpus colectivo en los términos del artículo 43 de la C.N. y los artículo 8 y 25 de la CADH. Pero el derecho a la jurisdicción en el control de condiciones de detención en situaciones colectivas no se limita a la posibilidad de ser oído por el tribunal o presentar la denuncia de habeas corpus. Requiere contar con los elementos indispensables para que el juzgador pueda examinar la compatibilidad de las condiciones de alojamiento con la constitución y las leyes. En tal sentido, un presupuesto para la tramitación de este tipo de remedios procesales es la definición del alcance de las obligaciones del Estado impuestas por el artículo 18 de la CN. Ello pues el recurso de habeas corpus apunta a declarar la ilegalidad de las condiciones de detención del colectivo indicado. De tal modo requiere que se defina de las condiciones mínimas de detención, a la luz de lo dispuesto en normas de carácter federal (art. 18 de la C.N. y 5 de la CADH).

El habeas corpus colectivo se justifica en situaciones excepcionales en donde la única solución efectiva es también de naturaleza estructural o colectiva.

En tal sentido, los estándares mínimos tienen por objeto no solo determinar el marco de legalidad de las condiciones de detención, sino también orientar los remedios que deben adoptarse para modificar la situación y adecuar la situación a los estándares legales. En este sentido, los estándares así fijados actúan como marco para orientar las políticas públicas que el Estado puede adoptar para solucionar la cuestión.

Una interpretación del artículo 18 de la CN que fije entonces esos estándares mínimos contribuirá a determinar la legalidad de las detenciones y la orientación de las políticas que el estado provincial debe adoptar para solucionar el problema, y modificar las condiciones de detención de modo de hacerlas compatibles con los estándares mínimos.

Si tal modificación es inviable, el alcance del artículo 18 hace imposible evadir la discusión acerca de la legitimidad de la continuación del encierro, no obstante la validez del título en virtud del cual se impuso oportunamente la medida de coerción sobre la persona afectada.

II. e. El remedio judicial requerido. La necesidad de obtener una respuesta efectiva

Tal como lo expusimos en nuestra acción de habeas corpus, entendemos que le compete al Poder Judicial pronunciarse expresamente sobre la ilegitimidad del encierro de las personas alojadas en los calabozos de las comisarías de la provincia de Buenos Aires, ordenar su cese actual y prevenir su reiteración futura, habilitando a tal fin una instancia de ejecución en la que los interesados cuenten con amplias facultades a fin de dar satisfacción a lo ordenado por el tribunal.

En definitiva, pretendemos que esta Corte establezca cuales son las condiciones mínimas impuestas por la ley al Estado en materia de alojamiento de personas detenidas, declare que la omisión estatal de adecuar su política penitenciaria a estos estándares constituye una violación del derecho en cuestión, y luego emplace al Estado a realizar la conducta debida. Corresponde entonces al órgano judicial señalar a los poderes políticos del Estado el carácter de la conducta debida, a partir del resultado concreto requerido sin consideración de los medios a emplearse.

En tal sentido debe destacarse que 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 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.

El remedio judicial requerido va en la línea de algunas decisiones judiciales que se han adoptado en el ámbito local e internacional, con el objeto de controlar la legalidad de algunas políticas públicas.

La vasta experiencia judicial estadounidense en materia de segregación racial del sistema educativo público, y de administración de hospitales psiquiátricos y prisiones a efectos de lograr un funcionamiento compatible con los derechos constitucionales, ofrecen ejemplos de estos casos-límite de activismo judicial. Evidentemente, el activismo judicial es motivado por la gravedad de la violación a los derechos en cuestión⁴³.

Es ilustrativo en ese sentido, el agitado y complejo debate judicial desarrollado en la Ciudad de Buenos Aires sobre la razonabilidad de un nuevo programa social del Gobierno local que pretendió sustituir el alojamiento en hoteles de personas en emergencia habitacional, por el pago por única vez de un subsidio a las familias involucradas, que dudosamente cubriría sus necesidades habitacionales. En el caso *Ramallo* la sala segunda de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario dejó sin efecto un fallo de primera instancia que obligaba a la Ciudad a mantener el original programa de alojamiento en hoteles, por entender que el juez se había extralimitado en su intervención al determinar el tipo de solución de política pública idónea para el caso. Sin embargo, luego de considerar que el cambio de un plan por otro podía implicar un retroceso irrazonable en la situación de las personas afectadas por la falta de vivienda, ordenó a la Ciudad definir un nuevo plan de acuerdo a estándares legales básicos sobre derecho a la vivienda fijados en la sentencia a partir de la interpretación de la Constitución de la Ciudad y los tratados internacionales de derechos humanos⁴⁴.

⁴³ Ver, como ejemplo de estos casos, *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 421 (1952); *Wyatt v. Stickney*, 344 F. Supp 373 (M.D. Ala 1972).

⁴⁴ Ver al respecto expte 3260 "Ramallo, Beatriz y otros c. GCBA s/ amparo (artículo 14 CCABA), Sala II, Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma, del 12 de marzo de 2002. También puede consultarse respecto del debate sobre el alcance de la intervención judicial la presentación *amicus curiae* realizado en la misma causa por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y el CELS, en www.cels.org.ar No se trata de una decisión aislada, sino que integra una serie de casos fallados por diversos tribunales de la Ciudad Autónoma, que han realizado, a instancias de organizaciones no gubernamentales, de la Defensoría del Pueblo y mayormente de asesores de menores y defensores oficiales, un control de constitucionalidad de medidas de política social del gobierno local. Los tribunales han actuado con diferente grado de activismo y con variadas modalidades de intervención, usando con frecuencia la técnica del reenvío para graduar el alcance del remedio fijado. En tal sentido el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad dispuso al respecto: "Las prestaciones sociales son disciplinadas por normas jurídicas, de modo que la revisión judicial se limita a verificar el cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas establecidas por aquellas normas y, en caso de incumplimiento, a ordenar su remedio. Sin que esto importe violación alguna de la división de poderes o de la "zona de reserva" de la administración. (Del voto de los dres. Ruiz y Maier). TSJBA, Causa 869/01, "Pérez, Víctor Gustavo y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo". Ver además Contencioso administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma

Esta modalidad de intervención judicial sobre la política social en la Ciudad de Buenos Aires puede compararse con la reciente decisión de la Corte de Apelaciones del Estado de Nueva York en el caso *Campaign for Fiscal Equity, Inc. v. State of New York*, del 26 de junio de 2003⁴⁵. En el caso los demandantes reclamaban que el presupuesto asignado a las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York no alcanzaba para garantizar el derecho a la educación básica adecuada establecido por la Constitución estadual. Luego de un largo proceso judicial, en una primera decisión el tribunal determinó los extremos que serían materia de prueba a fin de determinar la relación causal entre los recursos presupuestarios y la calidad del servicio educativo brindado por el Estado. Al mismo tiempo estableció una definición de lo que debía entenderse por educación básica adecuada de acuerdo al precepto constitucional, definiendo el principio como el nivel de educación idóneo para garantizar la inserción laboral y la participación política de un ciudadano (capacidad necesaria para votar y ejercer el rol de jurado en un juicio). Al mismo tiempo fijó un test de insumos y resultados, vinculando que tipo de aportes realizaba el Estado en el sistema educativo: calidad de los docentes, de las instalaciones escolares, de la información y material didáctico disponible; con los resultados obtenidos en el proceso educativo: nivel de calificaciones, deserción y repitencia entre otros. Al mismo tiempo fijó pautas para determinar en que medida estas variables podían responder a una variación de los recursos presupuestarios, a fin de poder establecer una relación causal entre cantidad de presupuesto y calidad de la educación suministrada por el Estado. En la decisión final del caso la Corte de Apelaciones hizo lugar a la acción y consideró que el presupuesto del Estado era insuficiente para garantizar el estándar constitucional de acuerdo a los indicadores mencionados. El tribunal fijó la obligación del gobierno estadual de fijar el costo actual y real de un servicio educativo idóneo para garantizar en la ciudad de Nueva York el derecho a la educación básica adecuada. Luego obligó al Estado a presentar una reforma del sistema de financiamiento de la educación estadual idónea para garantizar que en cada escuela de la ciudad se lograra alcanzar el estándar y por último obligó al gobierno a fijar un mecanismo de información y transparencia para poder fiscalizar el nuevo sistema. El tribunal fijó un plazo de un año para que el gobierno estadual cumpliera el mandato y en audiencias realizadas este año supervisó el plan presentado en audiencia con intervención de la parte demandante y tras un fuerte debate público.

Otro caso paradigmático, en el cual el poder judicial interviene para llenar de contenido los derechos enunciados tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, es el que motivó la sentencia aprobada por la Sala

de Buenos Aires, Sala II, 2002/04/09 en "Comisión Municipal de la Vivienda c. Saavedra, Felisa A. y otros" con nota de Gustavo Daniel Moreno "La Defensa jurisdiccional de la vivienda" en Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo de La Ley del 28 de junio de 2002, p. 30.

⁴⁵El caso y los principales documentos jurídicos pueden consultarse en www.cfequity.org

Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., el 28 de Abril de 1998, en los procesos de tutela números T-137001 y T-143950 contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) de Colombia.

En este fallo la mencionada Sala de Revisión reconoció que “las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.”.

En su sentencia explica la necesidad del uso de las acciones colectivas en casos como el sub exámine expresando que: “Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional. Por ello ante la gravedad de las omisiones imputables a distintas autoridades públicas, la Corte debe declarar que el estado de cosas que se presenta en las prisiones colombianas, descrito en esta sentencia, es inconstitucional y exige de las autoridades públicas el uso inmediato de sus facultades constitucionales, con el fin de remediar esta situación”.

Así, la justicia colombiana ordenó al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, ordenó que el Gobierno realice de

inmediato las diligencias necesarias para que en el presupuesto se incluyan las partidas requeridas. La realización total del plan de construcción y refacción carcelaria fue fijada por el tribunal en un término máximo de cuatro años.

En el caso *Mignone*⁴⁶, la Corte Suprema de Justicia de la Argentina luego de declarar la inconstitucionalidad de una norma del código electoral que prohibía votar a los presos y presas sin condena, dispuso que el Estado tenía la obligación de implementar medidas para garantizar el derecho a votar de las personas detenidas, en el servicio penitenciario federal, emplazando al Estado nacional a adoptar en un término de seis meses "las medidas conducentes a que los detenidos sin condena puedan votar". Tras un prologado período que excedió largamente el plazo fijado por la Corte, el Congreso finalmente reformó el Código Electoral autorizando el voto, y en la actualidad el Ministerio de Justicia se encuentra abocado a definir el procedimiento concreto para implementarla.

No cabe duda de que la implementación de derechos a través de políticas públicas depende de actividades de planificación, previsión presupuestaria e implementación que por naturaleza corresponden a los poderes políticos, siendo limitados los casos como el presente en los que el Poder Judicial puede llevar a cabo la tarea de suplir la inactividad de aquéllos. Sin embargo, aún en estos casos los márgenes de actuación de la magistratura son variados y los tribunales han encontrado, como lo muestran los precedentes citados anteriormente, la manera de garantizar la vigencia de los derechos afectados, tomando como base de su intervención los estándares jurídicos fijados en las Constituciones y los Tratados de Derechos Humanos, y buscando en cada caso la mejor manera de resguardar la órbita de acción de los demás poderes del Estado. Para ello han establecido un mecanismo de diálogo con aquellos, luego de fijar el marco jurídico del caso, para que definan la medida o política pública necesaria para reparar la violación de los derechos en juego.

La intervención del tribunal que se propone sigue en cierta medida la línea de este mecanismo de diálogo con los otros poderes del Estado, que implica trasladar parte del debate a la etapa de ejecución de la sentencia. Allí el margen de intervención judicial estará determinado básicamente por la reacción del Gobierno al definir nuevas medidas de política penitenciaria acordes con los estándares que fije la Corte.

Este tipo de remedio judicial implica habilitar facultades de supervisión como la prevista en el **art. 16 in fine de la ley 48**. Dicha norma, tal como lo ha reconocido la mejor doctrina, habilita a la Corte a "retener para sí la jurisdicción"⁴⁷ con el objeto de controlar la ejecución de lo que resuelve⁴⁸.

⁴⁶ op. cit.

⁴⁷ Morello, Augusto, "El recurso extraordinario", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1987, p. 368.

⁴⁸ Sagüés, Néstor, ob. cit. p. 561.

En el ámbito particular del trámite de las acciones de habeas corpus la necesidad de establecer un ámbito de discusión amplio referido al cumplimiento de las órdenes del tribunal es imprescindible y la pluralidad de afectados, así como de derechos involucrados, reclaman una especial atención a la articulación de los mecanismos reparadores y preventivos. En el caso, además, sus particularidades justifican sobradamente la actividad de contralor de V.E. en el diseño y seguimiento de los mecanismos que se establezcan para el cumplimiento de su orden.

III. PETITORIO

Por todo lo expuesto, venimos a solicitar que se tengan en cuenta estas manifestaciones.

TENGASE PRESENTE,