

## Capítulo VII. Trato inhumano en cárceles y comisarías\*

### *Introducción general*

La situación de las personas privadas de su libertad ha sido abordada desde distintas perspectivas en distintos informes Anuales. En esta oportunidad, centraremos el análisis en dos ejes fundamentales: por un lado, se abordarán las condiciones de detención en comisarías y cárceles de la provincia de Buenos Aires; en segundo término, presentaremos una versión resumida del Informe Final del Proyecto “Condiciones para la prevención y el tratamiento de VIH/SIDA en población penitenciaria”, desarrollado por el CELS durante el 2001.

### *La detención de las personas en comisarías y cárceles de la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>*

#### **1. Superpoblación y malas condiciones de detención en comisarías. Los jueces y la política criminal en la provincia de Buenos Aires**

La política criminal implementada en la provincia de Buenos Aires durante los últimos años no ha producido mejoras sustanciales en materia de seguridad y algunas de sus deficiencias han sido tratadas ya en otros capítulos de este mismo Informe, y en los correspondientes a años anteriores. Dentro de

\* Este capítulo ha sido elaborado por Leonardo Filippini, abogado del CELS, con la colaboración de María Capurro Robles coordinadora del Área de Comunicación del CELS.

<sup>1</sup> Parte sustancial de la información y la fundamentación jurídica que aquí se expone está basada en las presentaciones judiciales del CELS elaboradas por Santiago Felgueras, abogado; Rodrigo Borda, abogado del CELS; y Leonardo Filippini.

ese marco, nos referiremos ahora a un aspecto particular de la cuestión: la superpoblación y las malas condiciones de detención en comisarías.

En términos generales, el aumento en la intensidad de la violencia de las instituciones del Estado no ha significado en modo alguno una mejora en las condiciones de seguridad de los bonaerenses y la situación de las personas privadas de su libertad en dependencias policiales revela de modo especial esta asimetría. Los presos en comisarías se triplicaron en sólo dos años –de 2.000 a más de 6.000–, mientras que las tasas delictuales no han decrecido. Por lo contrario, y como venía sucediendo, siguieron en aumento.

La cuestión hace evidente la crisis de la acción estratégica frente al delito y habla por sí acerca de la necesidad de una mutación drástica. Curiosamente, sin embargo, su comprobada ineficacia no es el aspecto más objetable de este diseño institucional, sino su franca ilegalidad. La detención en comisarías bonaerenses se practica en condiciones abyectas y la consolidación de esta práctica en el tiempo ha tornado ingenua cualquier explicación que apele a su excepcionalidad.

El Estado bonaerense está administrando su *justicia* penal por medios prohibidos. Esta afirmación no es desmesurada; no es la primera vez, lamentablemente, que la justicia asiste inerte a lo evidente o alimenta su pasmosa burocracia con la actuación ilícita de sus auxiliares. No hace tantos años el recurso ordinario de la justicia criminal era la confesión forzada por medio de tormentos. Sin embargo, esta práctica recién fue atemperada cuando la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación intervino en algunos de estos casos. Pero para ello, todos los casos habían sobrepasado antes el control de validez constitucional en las instancias inferiores.

La situación hoy, en sus notas esenciales, es similar. O peor quizá, si se considera que el hacinamiento en comisarías ni siquiera persigue un objeto prohibido, y es más bien fruto de la desidia y la imprevisión. La inacción judicial –a pesar de algunas excepciones– también se ha consolidado y sigue enmarcada dentro de la más absoluta indiferencia.

### *1.1. El estado de las comisarías y el hacinamiento de los detenidos*

La Defensoría Oficial ante el Tribunal de Casación provincial señala que las 340 comisarías que funcionan en territorio provincial poseen una

capacidad para 3.178 personas, pero alojan a 6.364. La situación es notablemente más grave en las seccionales del conurbano, donde hay 5.080 detenidos en seccionales con sólo 2.068 plazas<sup>2</sup>.

Los detenidos son alojados en calabozos que se encuentran en un estado deplorable de conservación e higiene<sup>3</sup>, carecen por lo general de ventilación y luz natural, y en el verano, la humedad y el calor son agobiantes. Los calabozos no tienen ningún tipo de mobiliario, por lo que todas las actividades de los internos se desarrollan sobre el piso. Entre ellas, por ejemplo, el turnarse para dormir, pues por la falta de espacio no pueden hacerlo todos a la vez. Los sanitarios no son suficientes para todos y no se garantiza la alimentación adecuada de los reclusos. El riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas –como HIV/SIDA o tuberculosis– es muy alto, y el aumento de casos de violencia física y sexual entre los propios internos es más que significativo. Las visitas femeninas son revisadas en despachos con vidrios espejados desde donde pueden observarlas otros policías.

Según la Defensoría, entre enero y septiembre del 2001, se clausuraron 18 dependencias policiales del conurbano en las que se 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. Fueron cerradas las comisaría de General Conesa, General Guido, General Lavalle, 5a. de Lomas de Zamora, 2a. de Morón, 1a. de Merlo, 1a. de Mar del Plata, 1a. de Azul, 1a. y 7a. de La Plata, 1a. y 7a. de Zárate-Campana, y siete seccionales de San Isidro<sup>4</sup>. Es evidente que el cuadro descripto es generalizado.

### *1.2. Los fundamentos normativos para el alojamiento de presos en comisaría*

La situación descripta revela que la mayoría de las personas permanecen alojadas en comisaría, a pesar de que la Constitución y la ley prevén

<sup>2</sup> En celdas de 1,8 x 2,5 metros suelen permanecer alojadas 10 personas. Un promedio indica que se aloja a tres personas donde en realidad hay lugar para una sola.

<sup>3</sup> En muchos establecimientos los detenidos utilizan como baño agujeros hechos en el piso de la celda.

<sup>4</sup> Diario *La Nación*, 4/10/01, edición digital.

su traslado a centros especializados. Vencido el lapso al que la ley circunscribe tal alojamiento excepcional, no hay razones jurídicas para que una persona permanezca detenida en una dependencia policial.

En la mayoría de estos casos se ha dispuesto judicialmente el traslado de los detenidos a unidades carcelarias del Servicio Penitenciario, pero esta directiva se ve frustrada por no haber cupo suficiente para recibirlos. De tal forma, conviven en los calabozos de las comisarías contraventores y personas detenidas sin su situación procesal resuelta<sup>5</sup>, con otras respecto de las cuales ha sido dictado ya auto de prisión preventiva e incluso condenados<sup>6</sup>. Todos ellos hacinados en un espacio común sin las mínimas condiciones de habitabilidad, salubridad e higiene<sup>7</sup>.

En el mes de octubre del 2001, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires denunció que entre la población privada de su libertad en comisarías se encontraban aproximadamente 140 adolescentes. En palabras de la propia Corte provincial, estos jóvenes

“... sufren en tales ámbitos una restricción a su libertad sin recibir el debido tratamiento, limitación que en ocasiones lleva meses a la espera del traslado al correspondiente establecimiento especializado”<sup>8</sup>.

Es decir, la propia justicia ha asumido que de la situación en los calabozos bonaerenses ni siquiera escapan quienes deben recibir especial tu-

<sup>5</sup> Conforme datos de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios de la Nación, para 1999, el 56,12% de los presos en todo el país no tenía condena; de ellos, el 35,41% estaba privado de su libertad hacía más de dos años. Las estadísticas de marzo del 2000 muestran un crecimiento del número de personas detenidas sin condena a 22.662, el 64,35% del total. Aun sin contar los presos en comisarías, el sistema de justicia criminal que tiene mayores porcentajes de presos sin condena es el de la provincia de Buenos Aires, que en el año 2001 registraba 86% (14.018 personas) presas sin condenas, o sea más de 6 procesados por cada condenado. Le siguen, en orden descendente, las provincias de Chubut y Santiago del Estero, y el Servicio Penitenciario Federal.

<sup>6</sup> La situación descrita contrasta en forma grosera con lo estipulado normativamente. De acuerdo al Código Procesal Penal de la provincia, la circunstancia de que una persona permanezca privada de su libertad en una seccional policial resulta para la ley más que excepcional. A lo sumo, esta situación sólo podría tolerarse hasta el momento de ser presentada esa persona ante la autoridad judicial competente (art. 155 del CPP).

<sup>7</sup> Fallo del Tribunal en lo Criminal N° 3, de Mar del Plata.

<sup>8</sup> SCJBA, Acordada del 24 de octubre del 2001.

tela por parte del Estado<sup>9</sup>. A ello se agrega que el personal policial no se encuentra capacitado para sobrellevar esta situación, especialmente con relación a los adolescentes privados de su libertad. El encierro de niñas, niños y adolescentes en comisarías es ilegal. La doctrina de los distintos órganos de las Naciones Unidas, que consagra el interés superior del niño, exige que aquéllos sean alojados en establecimientos adecuados y la provincia también infringe respecto de ellos los compromisos asumidos<sup>10</sup>.

En conclusión, ya sea porque la situación procesal no lo admite, o porque se trata de grupos que merecen tratamiento especial por imperio legal, debe concluirse que las malas condiciones de alojamiento en comisarías las sufren mayormente quienes ni siquiera deberían estar alojados allí, aun en condiciones saludables<sup>11</sup>.

### *1.3. Otros derechos afectados*

Por otra parte, los agentes asignados a las tareas de custodia se ven forzados a permanecer en condiciones indignas y a trabajar en un ámbito riesgoso para su salud, además de correr con los riesgos propios de situaciones de violencia extrema a las que la superpoblación conduce. No son infrecuentes los motines y los intentos de fuga en los que se producen incendios, disparos y golpes, o en los cuales los agentes policiales son tomados como rehenes.

<sup>9</sup> Como se consigna en el Capítulo V de este mismo Informe, el número de chicos aprehendidos por la policía aumentó de 11.066 en 1999 a 15.903 en el 2000 y que al 31 del julio del 2001 sumaban 8.255, según el Ministerio de Seguridad de la Provincia. A su vez, el Registro de Denuncias de la Corte Suprema de la Provincia, creado a partir del alto número de torturas, apremios ilegales y malos tratos contra chicos y adolescentes privados de su libertad en la Provincia de Buenos Aires, registró 738 casos desde septiembre del año 2000 hasta el mes mayo del 2001. La Acordada N° 3.012 de la Suprema Corte, de octubre del 2001, señala que varios de los chicos que denunciaron apremios y tortura por parte de la policía bonaerense, resultaron más tarde muertos en supuestos enfrentamientos con funcionarios de las comisarías denunciadas.

<sup>10</sup> Más información sobre la situación de los chicos detenidos en la provincia de Buenos Aires, ver en este mismo Informe, el Capítulo V.

<sup>11</sup> Así lo informó el comisario mayor Carmelo Impari, entonces jefe de la Policía Departamental Atlántica Centro, al prestar testimonio ante el Tribunal en lo Criminal N° 3 de Mar del Plata, en la causa 692, caratulada "Unidad Fiscal de Juicio c/Gob. Pcia. de Bs. As. s/ Amparo".

De esta manera, se incrementan considerablemente situaciones de riesgo como la posibilidad de transmisión de enfermedades, los motines, las fugas, las tomas de rehenes y otras situaciones en las cuales resultan víctimas tanto los detenidos como el personal asignado a la custodia y los vecinos del lugar.

De acuerdo con un informe de la Jefatura Departamental de San Isidro publicado en septiembre del 2001, los niveles de violencia entre internos y de éstos con los agentes policiales se incrementaron durante ese año. Solamente en la jurisdicción de esa jefatura, fueron registrados 50 casos de policías y 70 de detenidos heridos en conflictos, durante los años 2000 y 2001, así como hechos de tortura que incluyen la circulación de corriente eléctrica.

Los recursos materiales y humanos deberían ser destinados a las funciones que legalmente debe cumplir la policía de seguridad. Por el contrario, gran cantidad de personal policial se encuentra afectado a la custodia y traslado de detenidos, impidiéndoles abocarse a las tareas de prevención de delitos, generando así un grave perjuicio en materia de seguridad ciudadana<sup>12</sup>.

## **2. Superpoblación y malas condiciones de detención en cárceles de la provincia de Buenos Aires. El problema y la ausencia de un programa de acción**

En las cárceles la situación es similar y los 17.000<sup>13</sup> detenidos también encuentran fuertemente comprometidos sus derechos fundamentales<sup>14</sup>. De hecho, el propio Poder Ejecutivo provincial declaró "la emergencia fisi-

<sup>12</sup> Únicamente en el mes de diciembre del 2001, a raíz de los desbordes sociales ocasionados, y que son de público conocimiento, se produjeron más de 2.200 detenciones en el ámbito de la provincia, según informe de la Superintendencia General de Policía del Ministerio de Seguridad bonaerense.

<sup>13</sup> De acuerdo a la información suministrada por la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2001 la cantidad de internos alojados en establecimientos penitenciarios bonaerenses ascendía a 16.990.

<sup>14</sup> Ya en el Informe Anual correspondiente al año 2000, el CELS consignaba un 129% de superpoblación en las cárceles provinciales, de acuerdo a un informe de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios y Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación.

co funcional del Sistema Penitenciario de la provincia de Buenos Aires”, mediante el decreto N° 1.132 del 16 de mayo de 2001, y reconoció que con la derogación del sistema del “dos por uno” y las modificaciones introducidas al Código de Procedimiento Penal en punto al régimen de excarcelaciones, la población carcelaria se había incrementado notoriamente. El Poder Ejecutivo también reconoció que el estado en que se encuentra la infraestructura edilicia y de servicio de las Unidades y establecimientos que alojan internos, así como el grado de superpoblación carcelaria —que supera la capacidad de alojamiento—, deterioraban profundamente los niveles de seguridad.

Las manifestaciones de las autoridades políticas sobre el problema acrecientan la preocupación. El ex ministro de Justicia bonaerense, Jorge Casanovas, expresó que:

“... sólo cabe anunciar a los criminales que no [vayan] a la provincia de Buenos Aires a cometer delitos porque irán presos y estarán incómodos”<sup>15</sup>.

El ex ministro se refería también, en aquel momento, a un plan del gobierno que se proponía resolver el problema de la superpoblación en cárceles y comisarías, consistente en la construcción de 8 cárceles, 6 alcaldías y 3 centros de detención con una capacidad para 12 mil detenidos en total. El plan nunca fue implementado y fracasó rotundamente<sup>16</sup>.

### 3. El derecho al remedio judicial efectivo y la superpoblación

Durante el año 2001, el CELS presentó una acción de hábeas corpus correctivo ante Tribunal de Casación de la Provincia de Buenos Aires<sup>17</sup>, a fin de que declarara la ilegitimidad de la situación de superpoblación en

<sup>15</sup> *La Nación*, 4/10/01.

<sup>16</sup> Sin dar mayores explicaciones, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 1.132, abandonó los planes que tenía previstos para solucionar el problema, sin que se conozcan acciones o proyectos alternativos.

<sup>17</sup> Distintas organizaciones acompañaron esta presentación. Entre ellas, el instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Amnistía Internacional, vecinos de los foros de seguridad de la ciudad de La Plata, miembros de la organización Interforos y profesores de las universidades de Buenos Aires y La Plata.

que permanecían miles de personas en comisarías y dispusiera un mecanismo eficaz para su solución.

La opción de una acción colectiva habilitaba la jurisdicción del tribunal para ofrecer una solución general respecto de la situación de todas las personas detenidas en comisarías<sup>18</sup> y a tal fin el CELS requirió que, como cuestión previa, el tribunal estableciera con precisión las condiciones mínimas que debía cumplir un establecimiento de detención para garantizar el alojamiento de las personas en un lugar sano y limpio (cfr. CN, 18). Esa determinación aseguraría las posibilidades de control y facilitaría la prevención de futuros abusos.

Está claro que no son los tribunales de justicia quienes deben definir el modo de subsanar el problema, ya que se trata de una obligación del Poder Ejecutivo. Sin embargo, los tribunales deben jugar un rol destacado en la tutela de los derechos de los ciudadanos y en el control de legalidad de las políticas públicas. Por ello, no se pretendía que el tribunal llevase a cabo un análisis acerca de la oportunidad, mérito o conveniencia de los cursos de acción del Poder Ejecutivo provincial, sino que se evaluara la idoneidad de las medidas adoptadas por el Estado para garantizar el acceso al derecho de grupos de personas en condición de particular precariedad.

En función de ello, se pidió al tribunal que verificara si la Administración tenía previsto el establecimiento de un programa de acción respecto de la situación en comisarías o que, en su caso, ordenara su inmediata elaboración e implementación.

Tanto la Defensoría como la Fiscalía ante el Tribunal de Casación coincidieron con el CELS en que el problema de la superpoblación podía ser resuelto adecuadamente en el marco de la acción presentada y postularon al tribunal que le diera trámite.

<sup>18</sup> Si bien han existido muchas resoluciones judiciales referidas a la misma cuestión, éstas sólo han abarcado aspectos parciales del problema. La clausura de algunos establecimientos provoca la superpoblación en otros, algunos jueces habilitan espacios que otros clausuran. En consecuencia, las soluciones propuestas han sido también ineficaces para prevenir que se reiteren las violaciones. De allí la importancia de que el máximo tribunal penal intervenga sobre la totalidad del problema, a fin de que la decisión final tenga efectos relevantes respecto de una situación que padece toda la provincia.



El Tribunal de Casación, no obstante, rechazó la presentación del CELS. Sin tratar adecuadamente el contenido de la petición consideró, en lo esencial, que a cada juez correspondía velar por la situación de las personas privadas de su libertad que tuviera a su disposición. El tribunal, en definitiva, pulverizó un reclamo colectivo en miles de peticiones individuales que a cada juez correspondía resolver.

Erróneamente se sostuvo que la pretensión realizada por el CELS constituía un cuestionamiento genérico del sistema carcelario —y su sucedáneo policial como extensión de aquél—, que no buscaba obtener una solución concreta en casos individuales, y descartó por ello que correspondiera una única decisión que englobe las situaciones plurales indeterminadas con otros posibles objetivos perseguidos aún cuando estén, de manera significativa, referidos a un problema común.

Sin embargo, dado el alcance de la situación, la resolución individual de la cuestión choca contra la necesaria solución colectiva de la violación pues es claro que la

“... solución más eficiente de reclamos referidos a ciertos derechos que presentan una peculiar conformación si se los piensa de manera agregada (...) reclaman una consideración global que un concepto individual de interés no parece satisfacer adecuadamente”<sup>19</sup>.

La decisión del Tribunal de Casación fue cuestionada por el CELS ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que rechazó el recurso por entender que no se dirigía contra una sentencia definitiva. Esta decisión, que espera ahora la resolución del cuestionamiento ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación repite el yerro del Tribunal de Casación.

En ambas instancias, la justicia de la provincia de Buenos Aires ha desarticulado la acción dirigida a controlar el problema de la superpoblación con un argumento equivocado: considerar ese problema como una sumatoria de afectaciones individuales.

Ello contraviene frontalmente la jurisprudencia de la Corte Suprema

<sup>19</sup> Cfr. CELS, Informe Anual, Hechos 2000-Argentina 2001; Capítulo VI: Situación carcelaria: hacinamiento, violencia e indefensión; Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, pág. 217.

de Justicia de la Nación en la materia. En “Asociación Benghalensis y otros c/Ministerio de Salud y Acción Social – Estado Nacional s/ley amparo 16.986” del 1 de junio de 2000, el tribunal supremo estableció que

“... el art. 43 de la Constitución Nacional *reconoce expresamente legitimación para interponer acción expedita y rápida de amparo a sujetos potencialmente diferentes de los afectados*, entre ellos, a las asociaciones, por el acto u omisión que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley, entre ellos los de incidencia colectiva... [L]a Constitución Nacional, en virtud de la reforma introducida en 1994, contempla nuevos mecanismos tendientes a proteger a usuarios y consumidores y, para ello, *amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitó a aquéllos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual*” (del dictamen del Procurador General de la Nación, considerando VIII, a cuyos fundamentos remite el voto de la mayoría de la Corte, sin destacado).

De acuerdo con este precedente, el párrafo segundo del artículo 43 de la Constitución Nacional autoriza a las asociaciones la interposición de acciones en defensa de derechos de incidencia colectiva. La interpretación hecha por nuestro máximo tribunal en “Benghalensis” justifica la procedencia de la legitimación colectiva de las asociaciones actoras por el carácter colectivo del remedio –rasgo que la moderna doctrina procesal denomina “intercomunicabilidad de resultados”– y por la tensión existente, en ese caso, entre el planteo individual y la preservación del derecho individual a la intimidad, garantizado por la ley.

Trasladando el razonamiento de la Corte Suprema al problema de la superpoblación, es evidente que la intervención del CELS no podía dar sólo solución a la situación individual de una persona –caso en el que correspondería la acción individual– sino a la situación de alcance colectivo de violación por parte del Estado provincial de los estándares jurídicos fijados en materia penitenciaria por la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos de jerarquía constitucional de acuerdo con el art. 75, inc. 22 de la Carta Magna.

El alcance de la situación de violación de los estándares constitucionales, como se dijo, hacía que la resolución individual de la cuestión chocara contra la necesaria solución colectiva de la violación. Como señaló el voto particular del juez Vázquez en el citado precedente “Benghalensis”:

“El constituyente en el art. 43 de la Constitución Nacional entre distintas situaciones, contempló aquella en que la afectación de los derechos comprometidos —por su naturaleza— trae aparejadas consecuencias que repercuten en todos los que se encuentran en una misma categoría, estos agravios tienen un efecto expansivo, de ahí que baste con que se conculquen o desconozcan ciertos derechos a uno solo de los del grupo para que ello incida en el resto, por lo que, sin que esto implique negar capacidad procesal a cada uno de los afectados... posibilita a una o varias asociaciones el ejercicio monopólico de la acción”.

Frente al problema de la superpoblación, la resolución individual de un caso compromete necesariamente la situación de los demás afectados, generando evidentes problemas de igualdad. La orden judicial de traslado de una persona de un establecimiento penal a otro, por ejemplo, puede aliviar la situación en el primero pero agravarla en el penal de destino. Se trata de un problema típico de distribución de recursos que la actuación judicial a través de casos individuales, aislados del contexto, no hace más que complicar.

Por cierto, en cumplimiento de la orden del Tribunal de Casación que indicó a los jueces naturales de las causas analizar la situación de cada detenido, se produjeron algunos traslados. Sin embargo, los mismos jueces que ordenaron esos traslados reconocieron, en sus resoluciones, el carácter parcial de la solución que adoptaban.

Además, hay razones claras a favor de la legitimación colectiva en la gravedad y urgencia de la situación denunciada. La centralización de la cuestión en un solo tribunal evita la acumulación de múltiples causas individuales con el mismo objeto y la existencia de decisiones contradictorias, amén de las declaraciones de incompetencia cuando los tribunales inferiores consideren que el remedio colectivo solicitado excede las potestades judiciales en una causa individual.

No obstante los rechazos en ambas instancias provinciales, la Suprema Corte bonaerense ha reconocido la necesidad de enfrentar la superpoblación en cárceles y comisarías de un modo integral. En función de ello dispuso, con base en la presentación del CELS, la confección de un expediente dirigido a reunir información y evaluar el problema. Sin embargo, ésta es una actuación desplegada en el marco de sus competencias administrativas que si bien puede aportar algún mecanismo de solución al problema —y ojalá lo haga— parece negar implícitamente la exigibilidad ante los tribunales de condiciones dignas de alojamiento.

#### 4. Conclusiones

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

Como afirma Elías Carranza, no podemos caer en una trampa inaceptable:

“... la responsabilidad estatal de velar por la seguridad de los habitantes y prevenir el delito no implica que deba haber personas hacinadas en las cárceles o que –como... decía Vivien Stern– ‘... quien fue encerrado durante dos años por hurtar una radio de 12 dólares deba ser castigado con el contagio de una enfermedad incurable’. La higiene en las cárceles y la eliminación del hacinamiento y otras penas crueles, inhumanas o degradantes, son responsabilidad inmediata del Estado, tanto como lo es la labor de prevención del delito”<sup>20</sup>.

Como ha afirmado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica,

“Si el estado, cumpliendo con una función pública como lo es velar por la seguridad ciudadana, aísla y priva de su libertad a personas que han infringido la ley, debe hacerlo dentro del marco del respeto a los derechos humanos, como se ha comprometido, tarea que en el caso de la custodia de las personas privadas de su libertad corresponde al Poder Ejecutivo, siendo la labor del Poder Judicial... velar por que así se cumpla”<sup>21</sup>.

La jurisprudencia de ese tribunal es particularmente rica en ejemplos respecto del modo en que el poder jurisdiccional puede satisfacer la obligación institucional que tiene frente al problema de la superpoblación. En varias sentencias, la Sala Constitucional le ha dado un plazo al Estado a fin de que incluya las partidas presupuestarias necesarias para resolver problemas de higiene, falta de colchones, etc., y ha sido enérgica acerca de la

<sup>20</sup> Elías Carranza, *Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe*, en AAVV, *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria*, Elías Carranza (coordinador); ILANUD, Naciones Unidas y Siglo XXI, 1ra. ed., México, 2001; pág. 34.

<sup>21</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, de las nueve horas con veintiún minutos del veinticinco de agosto de dos mil –Res: 2000-07484, cit. por Carranza, op. cit, pág. 34.

obligación de cumplir con los compromisos de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas y de garantizar condiciones dignas de detención a los reclusos<sup>22</sup>.

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

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

La Sala reconoce que el problema de la construcción y mantenimiento de cárceles, ha sido tradicionalmente relegado por muchas sociedades por una concepción errada de la materia, considerándose que la inversión en este tipo de edificaciones no es una prioridad... La Sala, dentro de sus funciones de resguardo de los derechos fundamentales... tiene que declarar con lugar el recurso interpuesto, al haberse sometido a un ciudadano a un tratamiento contrario a su dignidad... por el mal estado físico de la cárcel [en] la que fue detenido, debido a la omisión inaceptable del Estado de construir adecuados centros de detención. Pero, por otra parte, reconoce que la solución del problema requiere de una acción progresiva y sostenida, que no puede lograrse en pocos días o inclusive en pocos meses, de donde es necesario... otorgar al Ministerio de Gobernación y Policía un plazo prudencial pero perentorio para que la totalidad de las cárceles que utiliza para detenciones... sean puestas en condiciones que no ofendan la dignidad del detenido...

Por tanto: *Se declara con lugar el recurso... se otorga al Ministerio de Gobernación el plazo perentorio de tres años contados a partir de la notificación de esta Sentencia para que ponga las cárceles que utiliza en condiciones que reúnan al menos los requisitos mínimos para albergar a un individuo... sin que se viole su dignidad. Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados*

<sup>22</sup> Cfr. Luis Paulino Mora Mora, *Superpoblación penitenciaria y derechos humanos*, en AAVV, Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria, Elías Carranza (coordinador): ILANUD. Naciones Unidas y Siglo XXI, 1ra. ed., México, 2001; págs. 64-5.

por el hecho que motivó este recurso, los cuales serán liquidados, en su caso, en la vía de ejecución de sentencia de lo contencioso administrativ[o]...”<sup>23</sup>.

Esta jurisprudencia, al fin de cuentas, no es diversa en lo sustancial de aquellas sentadas por numerosos tribunales de la provincia en los últimos años, que han ordenado reiteradamente la clausura de comisarías y centros de detención.

Sin embargo, las resoluciones parciales así producidas sólo han generado el movimiento de internos de un lugar a otro, sin que, en definitiva, se dispusiese una solución al problema del alojamiento. Luego del movimiento de internos y reparada, en apariencia, la situación que motivó el remedio jurisdiccional, el colectivo de internos afectados deja de ser amparado por el tribunal del trámite con lo que la situación se repite *sine die*.

En este contexto, que la jurisdicción siga articulando remedios parciales, se asimilará paulatinamente a la aquiescencia antes que al control.

## ***VIH/SIDA y personas privadas de su libertad***

### **1. Presentación**

Durante el año 2001 el CELS llevó adelante el Proyecto “Condiciones para la prevención y el tratamiento de VIH/SIDA en población penitenciaria”, financiado por el Proyecto PNUD ARG 96/011 del Control de SIDA y ETS –LUSIDA– a través del Convenio Préstamo BIRF 4168/ARG, del Ministerio de Salud de la Nación<sup>24</sup>.

El objetivo principal de ese proyecto era modificar los hábitos de la población de riesgo y las prácticas institucionales que obstaculizan la prevención y el tratamiento adecuados del VIH/SIDA en personas privadas de su libertad.

<sup>23</sup> Cfr. Mora Mora, cit. pág. 66, sin destacado.

<sup>24</sup> El desarrollo del Proyecto estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de profesionales integrado por Dora del Valle Pugliese –médica infectóloga–, Gustavo Plat, Rodrigo Borda, Florencia Plazas y Leonardo Filippini –abogados–, Oscar Montoya –psicólogo– y Cecilia Ales –Lic. en Ciencia Política–, bajo la coordinación de Gustavo Palmieri –director del Programa “Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana” del CELS.

Entre otras acciones<sup>25</sup>, este proyecto intentó traducir las deficiencias detectadas en observaciones y presentaciones a las autoridades competentes y destinadas a garantizar el derecho de las personas privadas de su libertad a obtener adecuada información sobre VIH/SIDA, a gozar del derecho a la intimidad y la confidencialidad, a recibir una adecuada atención médica, a contar con condiciones dignas de alojamiento y a asegurar el suministro regular de medicación y el control periódico del estado de salud de la población penal, entre otras cuestiones.

El contenido sustancial de esas observaciones se presenta en las páginas siguientes. Si bien estas conclusiones surgen de la experiencia desarrollada por el CELS en sólo tres institutos penales, resultan representativas de la situación de todo el sistema penitenciario y constituyen un llamado de atención sobre la existencia de prácticas inadecuadas –e incluso ilegales– que menoscaban los derechos de quienes se encuentran privados de la libertad.

<sup>25</sup> La mayor parte de las actividades del Proyecto se desarrollaron en tres unidades penales dependientes del Servicio Penitenciario Federal (SPF): la Unidad N° 24 del Complejo Federal de Jóvenes Adultos en la localidad de Marcos Paz, la Unidad N° 31 del Centro Federal de Detención de Mujeres “Nuestra Señora del Rosario de San Nicolás” en la localidad de Ezeiza y del Complejo Penitenciario Federal I en esa misma localidad.

A partir de estos objetivos, se realizaron actividades diferenciadas según los destinatarios. Los intercambios con los internos se realizaron a través de dos modalidades: entrevistas –con el fin de recabar información útil para el diseño de talleres y detectar las particulares necesidades e inconvenientes de los distintos grupos, sus prácticas riesgosas, prejuicios y grado de conocimiento sobre el VIH/SIDA– y talleres de prevención. Se realizaron dos talleres de prevención en cada una de las instituciones. El Proyecto también incluía contactos con funcionarios penitenciarios, que en una primera etapa se concretaron a través de entrevistas con los directores de las unidades y jefes de las áreas de seguridad, salud y educación, a fin de contar con un panorama completo de los obstáculos institucionales para la prevención y el tratamiento adecuados del VIH/SIDA. Con posterioridad al trabajo con internos, se realizaron talleres en los que se propuso la participación de los funcionarios a fin de transmitirles las conclusiones del trabajo con internos y propuestas para modificar los problemas detectados.

Las observaciones y propuestas fueron presentadas a las autoridades nacionales con jurisdicción sobre el sistema penitenciario federal en la reunión de trabajo *Políticas de prevención y tratamiento de VIH/SIDA en establecimientos penitenciarios federales*. En esta reunión participaron funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, miembros del Servicio Penitenciario Federal y representantes del Proyecto LUSIDA. Se elaboraron, además, cuatro acciones administrativas tendientes a superar definitivamente algunos de los problemas detectados y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de los internos.

## **2. Falta de continuidad de los tratamientos por inadecuada información**

La primera deficiencia manifiesta es la ausencia de un sistema único de información terapéutica que permita a los profesionales de la salud del medio libre y de las unidades penitenciarias trabajar de modo coordinado.

Por un lado, no existe un procedimiento rápido para la verificación del tratamiento que viene realizando un interno que ingresa a un establecimiento penal desde el medio libre. Esto implica, sin más, que una de las primeras consecuencias de la detención de una persona resulte, muy probablemente, la suspensión de sus tratamientos, con las lógicas repercusiones que eso tiene sobre su éxito. Tal falencia, incluso, ha sido reconocida por los funcionarios y considerada por ellos mismos como un “bache insalvable” hasta ahora.

Por otra parte, un inconveniente similar se produce al momento en el que el interno egresa del establecimiento penal. No es una práctica adoptada en el ámbito penitenciario, el suministro al liberado de una síntesis escrita de los aspectos más relevantes del tratamiento recibido o de los antecedentes clínicos que permitan su inmediata continuación en el medio libre. Este problema es aún más grave en los casos de aquellos detenidos que salen de prisión tras haber permanecido durante un lapso prolongado, pero que conservan todavía la condición de procesados. En esos casos, la libertad es ordenada por vía de la excarcelación (y no por ejemplo, por el agotamiento de la condena) y la información con que el interno cuenta al egresar suele confeccionarse de modo apresurado.

En un plano general se advierte, además, la ausencia de análisis estadísticos que permitan ordenar la actividad médica y asegurar, de ese modo, la atención de la salud de las personas privadas de su libertad.

## **3. Mala calidad de la atención médica**

Durante el desarrollo del proyecto, los internos han denunciado, en numerosas oportunidades, la demora con la que suelen ser atendidos sus reclamos de asistencia médica. En general, han hecho hincapié en las interrupciones en el suministro de drogas —en casos específicos—, o en la falta de asistencia por parte de algún profesional idóneo, en casos en los cuales se requería la evacuación de una consulta o examen.

Respecto del suministro de medicamentos, un problema central se



produce, nuevamente, en los momentos de ingreso y egreso del penal. En el caso del VIH/SIDA, en razón del modo en que se ha concebido e implementado el reparto de drogas, el paciente deja de contar con el suministro habitual cuando es detenido. A partir de ese instante, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) es la autoridad competente para garantizar el suministro de drogas, desplazando a la institución que hasta entonces cumplía ese rol. La mala articulación del SPF con las instituciones del medio libre genera que ésta sea una de las causas más relevantes de interrupción de los tratamientos.

Con relación al segundo problema detectado, es claro que una dilación en la asistencia profesional conspira contra la detección precoz de las patologías. En particular, se ha detectado además un retraso excesivo en la obtención de los resultados de laboratorio una vez que los exámenes han sido efectuados. Por otra parte, la reiteración y persistencia de los retrasos contribuye a fomentar el recelo entre los internos en relación con el personal penitenciario, que impide que éste sea percibido como un referente confiable, al cual recurrir ante dudas o situaciones especiales vinculadas a la prevención o transmisión del VIH. La ausencia de información precisa sobre el estado de la enfermedad y el tratamiento, contribuye también a fomentar, en los detenidos, la actitud descripta. A esto debe sumarse una fuerte demanda de atención psiquiátrica –no siempre justificada–, reconocida por el personal penitenciario.

El problema no se limita a la razón que existe entre el número de personas detenidas y el número de profesionales de la salud que se desempeñan en los establecimientos penitenciarios. Los reclamos de los internos dirigidos a instancias administrativas y judiciales son numerosos, según fuentes de la Procuración Penitenciaria, en establecimientos con distinta dotación de personal y los propios internos han descrito la existencia de criterios y modalidades de atención diferentes. De ellos surgen expectativas distintas que, al no ser satisfechas, derivan en un incremento de la ansiedad y la demanda.

#### **4. Deficiencias en el procedimiento de testeo y manejo de la información**

Se ha observado que, en general, no existe un criterio que establezca de qué modo son ofrecidos los test de VIH/SIDA a los internos o cómo debe administrarse la información así recabada.

En la Unidad N° 31 del SPF, por ejemplo, no se requiere la conformidad de las internas examinadas, para la realización del test de HIV. La practica de los profesionales en el sentido de indicar la realización de los exámenes, cuando ello no fuera requerido o aceptado expresamente por las internas, debe cesar inmediatamente. En otros establecimientos, en cambio, fue difícil establecer cuál era el criterio que resolvía la oferta de realización del test.

Otra de las observaciones comunes a los establecimientos visitados es la ausencia de entrevistas previas a la realización del test —que permitan evaluar los “factores de riesgo” que exhibe el interno—, o posteriores al conocimiento del resultado, en las que se analice la consistencia entre el “pronóstico” surgido en la entrevista previa y el resultado verificado. La ausencia de devolución de los resultados negativos, con la correcta evaluación de su valor predictivo, pone en crisis buena parte de la utilidad de la oferta realizada a los internos. La entrevista constituye una oportunidad para considerar la posibilidad de mejorar la calidad de la información con la que cuenta el interno/a en materia de prevención, despejar los interrogantes que puedan surgir sobre la situación de su salud y alertar sobre el alcance de la información que le ha sido proporcionada.

Existe también una excesiva dilación entre el momento en que se realiza el test y el momento en que se informa su resultado, a punto tal que algunos internos llegaron a pensar que el resultado había sido negativo, entendiendo que la ausencia de toda información así lo demostraba.

Finalmente, tampoco existen actividades dirigidas a promover la aceptación del testeo en aquellos internos que inicialmente no lo hubieran aceptado. Estas actividades deberían integrarse junto con aquellas que tienen por objeto difundir información destinada a la prevención de la transmisión del virus.

## 5. Políticas de reducción de daños<sup>26</sup>

Durante la realización del proyecto, se han verificado posturas muy diversas entre las autoridades penitenciarias sobre la utilidad de implementar políticas de reducción de daños en las cárceles.

<sup>26</sup> Las políticas de reducción de daños tienden a la prevención de los daños potenciales asociados con el despliegue de ciertos comportamientos, más que a la prevención de esos mismos comportamientos. Como estrategia de intervención ante los problemas derivados del abuso de drogas, el concepto de “reducción de da-

Todas las opiniones, no obstante, poseen una nota común: la ausencia de un compromiso decidido dirigido a reducir las posibilidades de contagio dentro del establecimiento. Ello se explica por diversas circunstancias, pero quizá la más relevante sea la ausencia de convicción sobre la utilidad de su implementación.

Un ejemplo paradigmático es la cuestión relativa a la distribución de preservativos entre los internos. En general, los funcionarios han hecho hincapié en que la distribución de preservativos entre quienes están privados de la libertad propiciaría el desarrollo de conductas riesgosas dentro de los establecimientos. También han señalado la presunta “inutilidad” de tal distribución, por cuanto las relaciones entre los internos no son posibles (por no estar autorizadas ni vigiladas) y los preservativos terminaban siendo reutilizados en situaciones que derivaban en actos de indisciplina. En definitiva, se señala que tal actitud redundaría en un aval a conductas antirreglamentarias.

Otra de las razones alegadas por los funcionarios es la ausencia de un suministro regular a cada establecimiento que permita asegurar su entrega a la población penal. Esta consideración resulta particularmente peligrosa si se tienen en cuenta dos circunstancias; por una parte, la existencia —reconocida tanto por internos como por funcionarios— de relaciones homosexuales entre los internos; por otro lado, la importante cantidad de inter-

---

ños” no comenzó a usarse hasta finales de los años 80, “... como respuesta a la importancia que adquirieron los problemas asociados al consumo, especialmente la epidemia del SIDA entre los usuarios de drogas inyectables” (cfr. Insúa, Patricia y Grijalvo, J; *Conceptos y estrategias fundamentales de los programas de reducción de riesgos y daños asociados al uso de drogas*; en Revista “Actualizaciones en SIDA”; Fundación Huésped; vol. 9, N° 31, abril 2001, pág. 36). Frente a esta epidemia, han demostrado gran eficacia en algunos casos al punto de haberse afirmado que existe una “... clara diferencia en la incidencia y prevalencia de la infección por VIH entre aquellos países y/o regiones que habían comenzado anteriormente con programas de reducción de daños y aquellos cuyos objetivos estaban orientados a la abstinencia” (Cfr. Silverio, Ana V., *Reducción de daños en el consumo abusivo del alcohol*; monografía (inédita) correspondiente al seminario “Reducción de daño en adicciones”; 12 de marzo del 2001). Las modalidades de intervención que pueden adscribirse al paradigma de la reducción de daños son variadas y se multiplican desde la capacitación de farmacéuticos y auxiliares de farmacia como agentes de prevención del VIH/SIDA hasta la instalación de *Injecting Rooms* o habitaciones de inyección de menos riesgo —también llamadas narcosalas—, diseñadas para reducir los problemas de salud y de orden público asociados al uso ilegal de drogas inyectadas.

nas que mantienen visitas conyugales. En la actualidad aún no está asegurada la disponibilidad de preservativos entre los internos e internas que reciben o realizan visitas conyugales, aun cuando esta posibilidad es la que reúne mayor aceptación entre el personal penitenciario.

Con relación al consumo de drogas, tanto el personal penitenciario como los detenidos aseguran que no sucede el consumo de drogas por vía endovenosa, ni se practican tatuajes en las unidades visitadas (no así en otras donde sí sucedería). En este sentido, se entiende innecesaria la implementación de una política de prevención sobre ese aspecto.

## **6. Nivel de conocimientos entre los internos y el personal**

Entre los internos existe un buen nivel de conocimiento sobre las formas de contagio y el uso de preservativo en la prevención sexual pero existe un claro rechazo a su utilización. Hay estigmatizaciones en cuanto a quién debe cuidarse o quién puede contagiarse, y es muy difundida la creencia de que algunos están más expuestos que otros. En general, en cambio, conocen menos sobre métodos de anticoncepción y de prevención de la transmisión del HIV a un hijo. Tampoco existe buen conocimiento sobre la enfermedad, ni siquiera por parte de los mismos infectados. El conocimiento sobre los estudios que deben realizarse o sobre las drogas que usan no es tampoco el adecuado (ello genera más demanda que la normal, situación que podría revertirse con mayor información durante las entrevistas médicas).

Corresponde en este punto advertir sobre la ausencia de programas permanentes en los establecimientos, en lo concerniente a la prevención de enfermedades de transmisión sexual. Muchas de las consultas recibidas durante los talleres, e incluso de manera anónima, permitieron establecer el profundo interés de los internos por estas cuestiones. Asimismo, reforzaron la importancia de la implementación de estos programas para alertar sobre conductas riesgosas y alejar algunas creencias y mitos muy arraigados. De hecho, se advirtió, en el marco del proyecto, que la actividad sexual sin protección no es percibida entre los internos como un factor de riesgo que favorece el contagio de VIH/SIDA y otras enfermedades sexuales. El temor al contagio se desplaza a otros objetos o situaciones (por ejemplo, tomar mate, heridas, odontología).

En este caso resultaría necesario modificar la postura institucional para exhibir un compromiso consistente con el propósito de llevar adelante una

política que propicie la modificación de determinadas prácticas sexuales, para tomarlas menos riesgosas.

En las entrevistas con los funcionarios penitenciarios que mantienen contacto directo con los detenidos, se advirtió un interés diverso por la materia, más allá del consenso sobre la existencia de riesgo de contagio en determinadas situaciones. El personal no dispone de guantes. En algunos casos, ello sucede por cuestiones de logística de sencilla solución, y en otros por la ausencia de un conocimiento acabado de la importancia de su utilización. Tampoco existen normas o instrucciones vinculadas a cuestiones de bioseguridad que, por ejemplo, impongan al personal la provisión, tenencia y empleo de los guantes de látex.

## **7. Confidencialidad**

El reconocimiento del principio de confidencialidad dentro de la prisión sufre una merma, como consecuencia de las características que adopta la atención de la salud de una persona dentro de un establecimiento carcelario. Si bien es evidente que existe una dificultad para evitar la difusión del carácter de infectado de un interno –sobre todo cuando se encuentra sometido a algún tratamiento–, ello no debe constituir un obstáculo para que los funcionarios eviten la difusión de tal información entre el personal o el resto de los internos.

No hemos advertido que ése sea un propósito de los funcionarios penitenciarios, quienes en muchos casos incluso asumen que se encuentran liberados del deber de resguardo, ya sea como consecuencia de la actitud del propio interno o de las dificultades materiales para que la situación no trascienda. Si bien es cierto que los propios detenidos aprueban, en la mayoría de los casos, la ausencia de confidencialidad y le asignan al “deber de información” la utilidad de una herramienta de prevención, también se han conocido casos de internos que preferirían que se respete el deber de confidencialidad y viven su ausencia con resignación.

La existencia de normas diferentes dentro de la cárcel –propias de una “subcultura”– y las dificultades inherentes al encierro carcelario –“todo se sabe”– constituyen un obstáculo de difícil remoción. En este sentido, no resultó posible advertir mecanismos que condujesen a una modificación de prácticas y convicciones tan profundamente arraigadas entre los involucrados.

## 8. Conclusión

Experiencias conjuntas entre los servicios penitenciarios y la sociedad civil –como aquella cuyas conclusiones hemos resumido en este capítulo– son necesarias para el desarrollo de un diálogo fluido que permita avanzar en la detección de los obstáculos que impiden contar con cárceles saludables.

Las relaciones sexuales existen, las drogas ingresan a las cárceles, en algunas con más posibilidades que en otras, pero ésta es una realidad que, aunque antirreglamentaria, no puede obviarse, máxime frente a la epidemia del HIV/SIDA que continúa en expansión. Ante la evidencia de los hechos sólo cabe reducir los daños a la mínima expresión.

El Servicio Penitenciario Federal cuenta con el personal y los medios estatales como para brindar una atención médica de los enfermos que esté al mismo nivel que el sistema público ya que, de hecho, utiliza los mismos recursos. En este sentido, urge eliminar todo aquello que impide la correcta atención de los internos/as, optimizar los recursos y monitorear los pasos y plazos de los controles médicos y de laboratorio.

Resguardar el secreto médico y la confidencialidad es un deber del funcionario. Si bien el medio puede tornarse adverso al cumplimiento de esta obligación, es necesario seguir discutiendo los obstáculos para su concreción y, en todo caso, definir cuál es la política adecuada que debe implementarse en este medio.

Las medidas de bioseguridad deben aplicarse en todo el establecimiento y no sólo en el área médica, donde se encuentran todos los instrumentos para protegerse de los fluidos corporales. En un medio conflictivo y no exento de situaciones violentas, sino todo lo contrario, el personal debe estar instruido y debe contar con acceso inmediato a los elementos de protección. En definitiva, la circunstancia de trabajar en condiciones cercanas a las ideales en lo concerniente a infraestructura, disposición de recursos y ausencia de factores conflictivos como la sobrepoblación y el hacinamiento, no asegura una adecuada prestación en materia de salud. Para que ello suceda debe adquirir relevancia la capacitación constante, una organización más efectiva de los recursos disponibles, la adecuación de las normas administrativas pertinentes y un compromiso institucional proporcional a la importancia de las cuestiones consideradas.