

DOCUMENTO PRESENTADO EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2007 EN EL CONSEJO FEDERAL PENITENCIARIO ARGENTINO, TALLER DE TRABAJO: "SOBREPOBLACIÓN, INFRAESTRUCTURA Y EMERGENCIAS. CUPO PENITENCIARIO".

I. Introducción.

Los hechos ocurridos el pasado 4 de noviembre en la Unidad Penal N°1 de varones de Santiago del Estero, que provocaron la muerte de al menos 34 personas, resultan de una gravedad institucional innegable. Si bien la investigación de los hechos aún no está avanzada, las versiones hasta el momento presentan un diagnóstico semejante al incendio que tuvo lugar en octubre de 2005 en la Unidad 28 de Magdalena, Provincia de Buenos Aires, y en el que fallecieron 33 personas. Lamentablemente, tragedias de estas dimensiones han venido sucediendo durante los últimos años en distintas cárceles del país sin que se hayan adoptado medidas efectivas para prevenirlas. En este sentido, corresponde traer a colación también el incendio producido en mayo de 1990 en el penal de Olmos, provincia de Buenos Aires, en el cual perdieron la vida 35 reclusos, y el siniestro acaecido años antes en la cárcel de Villa Devoto, entre otros.

Estos hechos constituyen la dimensión más cruda del problema de sobrepoblación y hacinamiento que, en mayor o menor medida, afecta a todo el sistema carcelario argentino. Esta crítica situación obliga a adoptar las siguientes medidas urgentes:

- 1- Establecer estándares estrictos de alcance federal sobre las condiciones de seguridad en las que deben estar alojadas las personas privadas de su libertad en todo el territorio nacional a fin de impedir que estos siniestros se repitan.
- 2- Fijar estándares normativos —claros y precisos— sobre condiciones de encierro y cupos de alojamiento.
- 3- Crear mecanismos de solución ante situaciones de alojamiento de personas por encima de la capacidad de los establecimientos carcelarios.

En este marco, resulta imperioso destacar que una de las causas más evidentes del exceso de personas alojadas en establecimientos carcelarios es la ausencia de un diagrama adecuado de política criminal, coherente y acorde con las herramientas disponibles para sustentarlo. La Argentina ha optado por la utilización del derecho penal como principal método de solución de conflictos y –sobre la base de este modelo– la utilización de la prisión como pilar del sistema punitivo. A ello se suma el hecho de que las normas procesales son permanentemente modificadas en distintas provincias con el objetivo de generalizar el uso de prisión preventiva, lo cual constituye un grave retroceso en el reconocimiento de garantías básicas de las personas sometidas a proceso penal.

Finalmente, entendemos que el Consejo Federal Penitenciario constituye el ámbito propicio para consensuar políticas públicas en materia criminal y penitenciaria que permitan revertir este cuadro, y establecer un marco mínimo de estándares legales vinculados con las condiciones materiales que deben garantizarse para el encarcelamiento de una persona en cualquier lugar del país.



II. La implementación de un programa integral de lucha contra incendios en cárceles

En este contexto resulta insoslayable adoptar, a la mayor brevedad, un plan integral de lucha contra incendios en todas las cárceles de nuestro país. Este programa institucional contra incendios debería desarrollar una adecuada política de prevención y organizar la actuación del personal penitenciario frente a este tipo de acontecimientos.

A continuación haremos referencia a algunas pautas que este plan integral debería contemplar:

- Asegurar el funcionamiento adecuado del sistema hidrante anti-incendio.
- Garantizar una cantidad suficiente de matafuegos ubicados a distancias reglamentarias (cfr. Manual de Protección contra Incendios de la NFPA —Nacional FIRE Protección Asociación de EEUU—, y Ley 19.587 de Seguridad e Higiene Laboral)
- Procurar que los colchones y almohadas de material altamente tóxico, como el poliuretano, sean reemplazados por colchones y almohadas ignífugos.
- Diseñar un plan de contingencia que posibilite un actuar coordinado en caso de siniestros y capacitar al personal penitenciario para afrontar adecuadamente tales sucesos.
- Asegurar la existencia de medios de evacuación que puedan utilizarse adecuadamente en situaciones de emergencia. Que las puertas de los distintos pabellones y/o módulos tengan los anchos mínimos exigidos por la normativa vigente. (cfr. Manual de Protección contra Incendios de la NFPA y Ley 19.587¹)
- Proveer a los lugares de encierro de luces de emergencia ubicadas en la parte inferior de la circulación que indique el camino hacia la salida cuando sea necesario evacuar el lugar.

Asimismo, estas medidas deben estar acompañadas de la implementación de mecanismos y rutinas de supervisión y control de estos estándares en las distintas unidades penitenciarias del país para asegurar el efectivo cumplimiento de estas disposiciones.

III. El problema de la sobrepoblación y hacinamiento carcelario

III. A. Estándares mínimos en materia de condiciones de detención

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

En este sentido, es innegable que el hacinamiento genera un progresivo incremento de la tensión entre los propios internos, que deriva en problemas de convivencia en un espacio insuficiente e inadecuado para el desarrollo de la persona. Fomenta, además, la propagación de enfermedades de todo tipo, producto de la falta de higiene de los establecimientos y de una adecuada atención médica. Ello muestra claramente la inobservancia, por parte del Estado, de la exigencia de salubridad y limpieza contenida en el texto constitucional.² En cuanto a los regímenes de ejecución de penas, el exceso de población carcelaria imposibilita la asignación de tareas laborales a todos los internos y la participación en actividades educativas y recreativas, obstaculizando la reinserción social de los condenados.

¹ Cfr. Decreto reglamentario n° 351/79, Capítulo 8, art. 160, anexo VII, punto 3, "Medios de escape".

² El art. 18 de la Constitución Nacional dispone categóricamente: "*Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias para seguridad y no para castigo de los reos detenidas en ellas*".



En definitiva, la sobrepoblación carcelaria implica la violación de los derechos constitucionales de las personas privadas de su libertad. Resolverla es una exigencia ineludible en un Estado de Derecho, como consecuencia necesaria de la obligación de éste de brindar condiciones carcelarias dignas y evitar que el encierro se convierta en una pena inhumana o degradante.

La introducción normativa de estándares mínimos sobre condiciones de encierro y la fijación de cupos de alojamiento basados en ellos constituyen, sin dudas, herramientas imprescindibles para contener el problema de la sobrepoblación carcelaria.

La determinación de un cupo penitenciario exige cierto detenimiento. No basta con la sola indicación de la cantidad de personas que pueden ser alojadas en un establecimiento carcelario, sino que es indispensable definir previamente cuáles van a ser las condiciones que mínimamente debe respetar el encierro y cuyo cumplimiento entraría en crisis al superarse la capacidad de alojamiento fijada.

En la gran mayoría de los supuestos, no resulta difícil determinar si las condiciones en que se priva a una persona de la libertad son acordes a las exigencias constitucionales. Sin embargo, las cláusulas referidas a cuestiones como "trato digno", "humanidad de los castigos", "medio saludable" son laxas en su redacción y, por tanto, dejan un margen de arbitrariedad a la apreciación judicial.

Se hace indispensable la definición de ciertos estándares para determinar si, en el caso bajo estudio, se verifica la infracción de un deber jurídico y, de ser así, establecer la sanción correspondiente. La tarea de interpretación de la normativa referida es imprescindible, a fin de determinar si las características del encierro se adecuan a los estándares mínimos así elaborados.³

En el caso "*Verbitsky*"⁴ la Corte Suprema declaró que las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* de las Naciones Unidas⁵ (en adelante, Reglas Mínimas) deberán considerarse contenidos mínimos para interpretar el art. 18 de la Constitución Nacional que establece que las cárceles deben ser sanas y limpias. Las Reglas Mínimas reflejan el consenso de la comunidad internacional acerca de las condiciones mínimas requeridas para el encarcelamiento de una persona. En consecuencia, las disposiciones allí contenidas poseen valor preeminente para la determinación del alcance de las normas de derecho en juego.

Así debería establecerse, a través de una reforma de la ley de ejecución penal, que el alojamiento legítimo de una persona, requiere como mínimo que se respeten las siguientes pautas:

- a) Celdas individuales destinadas al aislamiento nocturno (reglas 9 y 86).

³ Ibidem.

⁴ Resolución de la CSJN en causa V856/02, "*Verbitsky*, Horacio (representante del Centro de Estudios Legales y Sociales) s/Habeas Corpus" (en adelante, "*Verbitsky*").

⁵ Preparadas por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, aprobadas en el *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Ginebra en 1955 y ampliadas en 1977 y 1984.



- b) Adecuada superficie y altura per cápita de la celda (regla 10) ⁶.
- c) Adecuada calefacción, ventilación e iluminación (artificial y natural) del lugar (reglas 10 y 11).
- d) Instalaciones sanitarias adecuadas para que el detenido pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente (regla 12).
- e) Adecuado sistema anti incendio y medios de evacuación en casos de emergencias.
- f) Acceso a una ducha con agua caliente y a los artículos de aseo indispensables para la salud y limpieza de la persona privada de su libertad, de acuerdo a las necesidades diferenciales de hombres y mujeres (reglas 13, 15 y 16).
- g) Instalación de una cama por interno, adecuadamente aislada del suelo y con las dimensiones necesarias para el descanso apropiado del interno, con provisión de la correspondiente ropa de cama regularmente aseada (regla 19).
Provisión de colchones ignífugos.
- h) Alimentación que tenga un valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de la salud y la fuerza de los internos (regla 20).
- i) Contacto diario con el aire libre, con posibilidad de desplazamiento del interno (regla 21).
- j) Posibilidad de acceder a un servicio médico adecuado (reglas 22, 24 y 25).
- k) Posibilidad de acceder al sistema educativo (regla 77).

⁶ Es útil mencionar aquí algunas de las variables a considerar para la fijación de un estándar de encierro. Por ejemplo, el análisis debe merituar las exigencias mínimas de higiene; determinar, en función del clima de la región donde se encuentra el establecimiento, el volumen de aire, calefacción, ventilación; espacio para actividades recreativas, así como también plazas laborales y educativas. En cuanto a la superficie mínima, según los estándares de la American Correctional Association (ACA) – institución no gubernamental que se ocupa de la certificación de servicios de prestadores privados y estatales en materia de alojamiento penitenciario– cada prisionero debe contar con 10,66m² de espacio libre. Si permanece recluso por períodos superiores a 10 horas diarias, debe contar con, por lo menos, 24,38m² en total, incluyendo los muebles y elementos fijos (Norma 3–4128). Instituciones como el Federal Bureau of Prisons (Servicio Penitenciario Federal de los EE.UU.) refieren permanentemente en sus resoluciones a los estándares de la ACA. En el mismo sentido, la Asociación Americana de Salud Pública ha fijado normas carcelarias para todas las áreas que afectan la salud de los prisioneros (“Standards for Health Services in Correctional Institutions”, segunda edición) que establecen un espacio de, por lo menos, 18,28m² con 2,43m de altura como mínimo en caso de celdas individuales y 21,33m² para reclusos que permanecen allí más de 10 horas diarias. Asimismo, conforme surge del “Rapport annuel d’activité 1994”; publicado en Francia por la Dirección de la Administración Penitenciaria (Servicio de la Comunicación, de Estudios y de Relaciones Internacionales), la superficie necesaria por interno se calcula siguiendo una tabla que fija el espacio según el número de internos que lo ocupan. Por ejemplo, este indicador comienza con una superficie mínima de 11m² correspondientes a una persona y consigna progresivamente la superficie mínima según la cantidad de personas, finalizando con la cita de 85 a 94m² para 18 personas. (Cfr. Resolución 12/99 del Defensor General de la Ciudad Autónoma de Bs. As., Dr. Víctor E. Hortel).



l) Posibilidad de acceder a un trabajo remunerado afín a las necesidades e intereses del interno (reglas 71, 72, 74, 75, 76 y 89).

ll) Separación de internos por categorías (regla 8)

III. B. Mecanismos para el cumplimiento de los estándares

La necesidad de contar con normas precisas que fijen estándares sobre condiciones de alojamiento se torna una exigencia ineludible para que la determinación de un cupo penitenciario pueda ser efectuada de manera conveniente, además de facilitar la apreciación judicial para el control del cumplimiento de dicho estándar y evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en el análisis de casos individuales. No obstante, ello no basta para evitar la sobrepoblación sino que, además, la ley debe prever sanciones para la violación de este cupo y mecanismos efectivos para evitar el alojamiento de personas por sobre la capacidad de los establecimientos.

En este sentido, debemos destacar la existencia de una notable deficiencia legislativa en relación con la prohibición de derivar personas a centros de detención cuya capacidad se encuentra cubierta. Nos referimos, en concreto, al artículo 59 de la ley 24.660.

A raíz de las deficiencias e ineficacia de esta norma, en el año 2003 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación sometió al estudio de una comisión de especialistas un proyecto para su reforma.⁷ La comisión observó la propuesta entendiendo necesario agregar a la redacción original bases para la determinación del cupo de cada establecimiento en virtud de su capacidad de ofrecer actividades laborales, educativas y debida asistencia médica y sanitaria. A tal fin, se propuso imponer a los poderes ejecutivos nacional y provinciales, con el asesoramiento de organismos técnicos especializados, la obligación de determinar cada seis meses la capacidad máxima de alojamiento de cada uno de los establecimientos carcelarios bajo su jurisdicción, y la prohibición absoluta de superar este cupo. En este sentido, se señaló como necesaria la acción y responsabilidad conjuntas de las máximas autoridades de cada servicio penitenciario, que estarían obligadas a informar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (en el caso de las provincias, al ministerio competente) toda vez que la sobrepoblación en un establecimiento no pueda solucionarse con reacomodamientos en otras dependencias del sistema penitenciario.

De modo complementario, la comisión propuso que el Ministerio asuma la obligación de elevar, en el plazo de diez días, un informe a la Cámara Nacional de Casación Penal (en las provincias, al máximo tribunal con competencia penal), describiendo la situación planteada y sugiriendo una lista de personas condenadas o procesadas que se encuentren en mejores condiciones para obtener la sustitución de la medida de encierro carcelario por una medida de arresto domiciliario u otro mecanismo de libertad vigilada. Tres jueces del tribunal deberían ordenar la sustitución de las medidas de encierro que fueran necesarias para superar la situación de sobrepoblación.

Por su parte, el *Anteproyecto de Ley sobre el Control de la Sobrepoblación Carcelaria*, elaborado de manera conjunta por el CELS y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) —y cuya copia acompaña al presente documento—, contempla la creación, en el ámbito del Poder Ejecutivo de la provincia

⁷ La Comisión estuvo integrada por Máximo Sozzo, Gabriel Bombini, Marcos Salt, Paula Gorsd, Andrea Triolo y Juan Lewis.



de Buenos Aires, de una Comisión Permanente de Control y Seguimiento de la Capacidad de Alojamiento de los Establecimientos Carcelarios con la función de determinar esta capacidad en los establecimientos del Servicio Penitenciario Bonaerense destinados a alojar personas privadas de la libertad.

El proyecto contempla también un mecanismo concreto para proceder ante el alojamiento de personas por encima de la capacidad de los establecimientos, que consiste en la obligación del Ministerio de Justicia de determinar cada cuatro meses a través de la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social, si ha sido excedida la capacidad de alojamiento del sistema carcelario.

En el supuesto de verificarse una situación de sobrepoblación, el proyecto exige la publicación en el Boletín Oficial de la determinación del exceso de alojamiento penitenciario, especificándose la cantidad de personas alojadas en cada sector de los establecimientos sobrepoblados, la situación procesal de las mismas y el tiempo que llevan detenidas.

Además, se prevé que el Ministerio de Justicia o la Procuración General elaboren una nómina de las personas que no tienen condena y se encuentran en condiciones de acceder a medidas de atenuación o alternativas a la prisión preventiva, hasta alcanzar un número equivalente al exceso de población antes determinado. Esta lista debe ser puesta en conocimiento de los jueces intervinientes para que resuelvan, a través de la formación de un incidente y mediante auto fundado, sobre la aplicación de la medida propuesta.⁸

Finalmente para el caso de los internos condenados, se contempla la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, previa consideración de informes criminológicos elaborados por las administraciones penitenciarias, propicie su reubicación en un régimen y/o modalidad más atenuada, promueva la aplicación de las alternativas en la ejecución de la pena previstas en los artículos 122 y 123 de la ley 12.256⁹, o bien conmute o indulte la pena.¹⁰

IV. La necesaria articulación de las instancias locales y federales

Resulta fundamental articular las instancias locales y federales con el objetivo de garantizar una aplicación uniforme de las normas constitucionales y los tratados internacionales que estipulan los derechos de las personas privadas

⁸ El proyecto también aporta los criterios a tener en cuenta para la determinación de esta nómina, como la duración de la prisión preventiva, la escala penal aplicable a el/los hecho/s imputado/s, la edad de los internos, la condición de embarazadas de las internas, e internos que registren alguna enfermedad incurable en fase terminal, o cuyo tratamiento no pueda ser afrontado en forma adecuada por la administración penitenciaria.

⁹ Estas normas contemplan modalidades alternativas como la prisión discontinua y la semidetención en sus variantes de prisión diurna y nocturna, que acortan el tiempo en que el interno condenado permanece cumpliendo pena dentro del establecimiento carcelario.

¹⁰ El 6 de abril de 2005, el ministro Di Rocco anticipó el envío de un proyecto de ley para crear una Comisión multidisciplinaria encargada de determinar, de acuerdo con normas internacionales, cuáles son los cupos reales que cada unidad tiene; las condiciones sanitarias de los internos alojados y la capacidad alimentaria con la que cuentan los penales. Sobre la base de ese informe el Ministerio de Justicia estaría obligado a entregar cuatrimestralmente una lista de quiénes están en condiciones de tener alguna medida alternativa a la prisión y ponerla en conocimiento de la Justicia.



de su libertad. Tal como señalamos, este Consejo Federal Penitenciario resulta un ámbito propicio para desarrollar estas líneas de trabajo mancomunado y homogéneo.

Cabe destacar que el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en sus últimas recomendaciones a nuestro país, exhortó al Estado argentino a que: *“Garantice que las obligaciones de la Convención sean siempre acatadas en todas las jurisdicciones provinciales, con el objeto de velar por una aplicación uniforme de la Convención en todo el territorio del Estado Parte; se recuerda al Estado Parte que la responsabilidad internacional del Estado incumbe al Estado nacional aunque las violaciones hayan ocurrido en las jurisdicciones provinciales”*¹¹.

Por otra parte, como refiere Marcos Salt *“no caben dudas de que el principio de igualdad exige que dos penas iguales se ejecuten de manera igual en todo el país y que el hecho de que se conviertan en penas diferentes sólo porque sea diferente la provincia donde deben cumplirse constituye una violación al mentado principio”*¹².

Agrega este autor que *“la necesidad de legislar de manera uniforme para todo el país sobre el contenido de las penas privativas de la libertad se extrae también, y principalmente, de una correcta interpretación acerca del alcance y las consecuencias de la vigencia del principio de legalidad ejecutiva (Const. Nac. Art. 18) que, de manera clara, exige al Congreso de la Nación el dictado de normas materiales que definan el contenido cualitativo de las penas antes de la comisión del hecho ilícito”*¹³.

En abono a la pretensión de garantizar una aplicación uniforme en todo el país de los modos en que se ejecutan las penas corresponde traer a colación lo establecido por nuestro Máximo Tribunal en *“Verbitsky”*¹⁴, en tanto dispuso que la ley 24.660 constituye el marco mínimo al cual deben adecuarse las distintas normas provinciales en la materia. Ello surge también de lo postulado en los arts. 228 y 229 de la referida ley nacional.

¹¹ CAT/ C/ CR/ 33/ 1, 10 de diciembre de 2004, párr. 7, apartado d).

¹² SALT, Marcos e Ribera Beiras, Iñaki, “Los derechos fundamentales de los reclusos”, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1999, pág. 163).

¹³ Op. cit. pág. 166.

¹⁴ Op. cit.

