



1. La política criminal

Las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos en los últimos 20 años (más decenas de reformas legislativas con el apoyo del Poder Judicial y un creciente plafón de discursos mediáticos punitivistas) endurecieron el tratamiento estatal del problema de la seguridad y ampliaron el alcance del sistema penal¹. Esto incluyó incremento de penas, reducción de garantías procesales, abandono de la idea re socializadora de la pena, adopción de reformas judiciales regresivas en clave de derechos, saturación policial, empleo de fuerzas militarizadas y elevación de la tasa de encarcelamiento a valores inéditos. Los cuatro años de gobierno de la alianza Cambiemos profundizaron esta tendencia, con consecuencias gravosas sobre los derechos humanos.

Orientada fundamentalmente a la persecución de delitos menores cometidos por los sectores sociales más vulnerados, la política criminal provincial se sostiene en dos puntales principales: el control policial del territorio y el encarcelamiento creciente. La violencia policial *afuera* y la violencia penitenciaria *adentro*, garantizadas por un Poder Judicial que convalida todos los momentos de la cadena, componen una violencia estatal utilizada como forma de gobernar a las poblaciones excluidas, y se correlaciona con los efectos excluyentes del modelo económico que vulnera sistemáticamente los derechos más elementales.

El sostenimiento de estas políticas alcanzó, en 2019, el 16% del presupuesto provincial: más de 145 mil millones de pesos si sumamos ministerios de Justicia y de Seguridad, más el Poder Judicial². En los últimos 10 años, los presupuestos de Seguridad y de Justicia crecieron cada uno a un promedio interanual de 35%, y el del Poder Judicial a un 39%. Dentro del Ministerio de Justicia, el 97% de su presupuesto correspondió al Servicio Penitenciario Bonaerense, mientras que su proporción a través de los años ha representado en promedio el 92%; el caso del Poder Judicial se toma globalmente.

1.1. Policía y Poder Judicial

La persecución penal policial-judicial crece año a año. Durante 2019 se abrieron 106 investigaciones penales por hora, alcanzando un total de 928.450. La conjunción de un esquema de control

1 Se entiende al sistema penal en los términos de una cadena punitiva: lo policial, lo judicial y lo custodial —habilitados por el accionar legislativo en materia penal— son “eslabones de una cadena que en su articulación y comunicación determinan los niveles de selectividad, discrecionalidad y arbitrariedad, los grados de tolerancia y represión, y las intensidades de sujeción punitiva” (Daroqui, López y Cipriano García, 2012: 101). Se trata de elementos diferenciados pero articulados, con relativa autonomía pero integrantes de un mismo sistema.

2 Presupuesto del Estado provincial: \$929.466.529.724. Ministerio de Seguridad: \$78.510.469.318. Poder Judicial: \$42.729.743.032. Ministerio de Justicia: \$24.241.450.000

policial territorial con una preferencia judicial por el encierro y el sustento demagógico de la política criminal deriva en la captación selectiva de jóvenes pobres para su ingreso al sistema penal. En 2018, el 22% de las personas detenidas en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) tenía menos de 25 años, y dos tercios del total menos de 35 años³. Las cifras en comisarías son similares, y aun mayor la proporción de jóvenes menores de 25 años (28%)⁴.

La intervención policial se concentra preponderantemente en delitos contra la propiedad: un 23% de las 240.506 detenciones registradas durante 2019 por el Ministerio de Seguridad. Este porcentaje se incrementa a medida que se avanza en la cadena punitiva: el 40% de las investigaciones penales preparatorias y el 43% de las personas privadas de libertad⁵. El panorama se extiende al resto del país, donde la política criminal también se dirige principalmente a la persecución de delitos contra la propiedad⁶.

La política criminal, en tanto organización de los instrumentos de la violencia estatal, asume como prioridad la gestión territorial de los mercados ilegalizados, de los actores que los organizan y de las poblaciones vulnerables con las que conviven, en particular los jóvenes excluidos. La diferencia entre la cantidad de aprehensiones policiales durante 2019 (240.506) y la cantidad de ingresos al SPB durante 2018 (19.806)⁷ muestra que los ingresos representan alrededor del 8% de las detenciones: aproximadamente el 92% de las detenciones no derivan en encierro carcelario. En la provincia de Buenos Aires, la Policía Bonaerense es un actor fundamental, que utiliza la aprehensión no como forma de prevención y represión del delito sino como técnica de gobierno de determinados territorios y poblaciones.

Por su parte, la justicia penal se concentra en tramitar sumarios confeccionados por la policía, despreocupándose de investigar las redes o actores que organizan los mercados ilegales. La mirada atenta sobre los eslabones más débiles de los mercados ilegales y la omisión respecto de los actores que los estructuran es una elección institucional y no una consecuencia de deficiencias burocráticas⁸. Parte constitutiva de la cadena punitiva, el Poder Judicial opera como un gestor de la violencia estatal en la calle y en la cárcel. Entre 2012 y 2019 sólo el 11% del total de detenciones fueron producto de una orden judicial previa, y la mayoría fueron aprehensiones policiales luego convalidadas por fiscales y jueces⁹.

3 Informe SNEEP 2018. Al momento de edición de este Informe, no se habían publicado los datos correspondientes a 2019.

4 Parte policial del 31/12/2019, remitido por el Ministerio de Seguridad provincial.

5 Informe RUD 2019.

6 Según el SNEEP, en 2018 el 45% de las personas detenidas en Argentina estaban imputadas por delitos contra la propiedad.

7 Se compara con 2018 porque no se conoce la cantidad de ingresos durante 2019.

8 La CPM propuso la creación de la policía judicial como una estructura especializada que posibilitara el apartamiento de la policía bonaerense de las investigaciones judiciales y evitara la concentración de las políticas y acciones de prevención, represión e investigación en la misma fuerza. La ley 14.424 se sancionó en 2012 pero no se implementó y la gestión saliente la modificó regresivamente mediante la ley 15.005/18.

9 Informes RUD 2012-2019.

Tabla 1. Privaciones de libertad según modo de inicio y año, provincia de Buenos Aires, 2012-2019

Año	Aprehensión policial (sin orden judicial previa)		Detención con orden judicial		Total
2012	24.581	88,9%	3.062	11,1%	27.643
2013	29.201	90,3%	3.134	9,7%	32.335
2014	32.606	90,4%	3.451	9,6%	36.057
2015	31.819	89,8%	3.596	10,2%	35.415
2016	33.696	89,4%	3.984	10,6%	37.680
2017	35.057	88,2%	4.708	11,8%	39.765
2018	39.756	88,3%	5.284	11,7%	45.040
2019	41.759	87,9%	5.762	12,1%	47.521
Promedio	-	89,2%	-	10,8%	-

Fuente: CPM en base a datos del Registro Único de Detenidos, Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

Un indicador de este fenómeno es la expansión de las carátulas por “resistencia a la autoridad”, un presunto delito que la policía utiliza como pretexto para demorar personas en comisarías y/o para encubrir malos tratos (Gráfico 1). En 2018, se registraron 10.197 carátulas en el fuero penal de adultos y 1.272 en el fuero penal juvenil, que representan respectivamente el 1,2% y el 5% del total de investigaciones penales abiertas en cada fuero para el mismo año. En la Provincia se fijan por día 3 carátulas de “resistencia a la autoridad” contra jóvenes de 16 o 17 años.

Gráfico 1. Investigaciones penales caratuladas como “resistencia a la autoridad” en el fuero criminal correccional y en el fuero de responsabilidad penal juvenil, provincia de Buenos Aires, 2009-2018



Fuente: CPM en base a datos proporcionados por el Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

La delegación de la investigación en la policía se produce en conjunción con el procedimiento de flagrancia, que acelera los tiempos de resolución judicial y la llegada a la cárcel. En 2018 las causas iniciadas por flagrancia representaron el 20% del total de causas ingresadas a juzgados de garantías, y aumentaron un 7% durante el período 2014-2018, en consonancia con la proliferación de fuerzas policiales en los territorios¹⁰.

¹⁰ Estadística de la SCJBA, disponible en <http://www.scba.gov.ar/informacion/estadisticas.asp>. Al momento de edición de este Informe, no se habían publicado los datos correspondientes a 2019.

Tabla 2. Causas ingresadas a juzgados de garantías por procedimiento de flagrancia, según tipo de resolución, provincia de Buenos Aires, 2018

Resolución	Cantidad	Porcentaje
Elevación a juicio	7.605	47,4%
Juicio abreviado	2.772	17,3%
Suspensión del juicio a prueba	2.109	13,2%
Sale del trámite de flagrancia	1.192	7,4%
Sobreseimiento	1.142	7,1%
Archivo	681	4,2%
Sin resolución	435	2,7%
Causa acumulada a otra	76	0,5%
Libertad por falta de mérito	18	0,1%
Total ingresadas	16.030	100%

Fuente: CPM en base a SCJBA, procedimiento de flagrancia, año 2018.

Esta *policialización* de la actividad fiscal explica también la falta de avances en materia de investigaciones relacionadas con la violencia policial. Como muestra: durante 2019 la CPM relevó 134 muertes producidas por policías en la provincia de Buenos Aires, y el Ministerio Público Fiscal sólo inició cinco causas caratuladas como “homicidio agravado por ser miembro de fuerza de seguridad” (Código Penal, art. 80 inc. 9º)¹¹. En términos generales, las causas de violencia institucional abiertas entre 2014 y 2019 representan el 0,5% de las investigaciones penales del fuero de adultos provincial. Tampoco se investigan, por ejemplo, las denuncias de los propios jueces por el incumplimiento de las clausuras de comisarías; si bien en esos casos la consumación del delito se prueba por el mero incumplimiento de las resoluciones, la inacción del Ministerio Público Fiscal deriva habitualmente en el archivo de la denuncia.

La ley 14.687/14 de violencia institucional promueve la creación de unidades fiscales especializadas en los departamentos judiciales y establece una serie de criterios para la investigación; sólo se implementó el artículo referido al registro de violencia institucional (RVI), que desde 2018 recolecta datos sobre delitos cometidos por funcionarios públicos sin que esto contribuya al desarrollo de estrategias para investigarlos.

1.2. Las nuevas amenazas

La administración de la alianza Cambiemos orientó tempranamente su política criminal bajo el paradigma de las denominadas “nuevas amenazas”, según la agenda propuesta para la región por las principales agencias de seguridad de los Estados Unidos¹²; identifican al narcotráfico, el terrorismo,

¹¹ Informe RVI 2019.

¹² Ver CPM (2017: 46), donde se describen la serie de reuniones formales que sostuvo la entonces ministra de Seguridad Patricia Bullrich con altos funcionarios de las principales agencias de seguridad de Estados Unidos, como la DEA y el FBI.

la trata de personas y otros delitos transnacionales como los principales desafíos para la estabilidad institucional de los países en el área de su influencia directa, lo que genéricamente llaman “hemisferio occidental”. La declaración de emergencia de la seguridad pública en enero de 2016 (decreto 228/16) se justificó apelando a lo que se denominó “cuestión narco”, un “flagelo” que remitía a un Estado sin capacidad de dar respuesta y que requería una categórica respuesta represiva, incluso cuando este abordaje se hubiera demostrado inocuo para contrarrestar el problema global del tráfico de estupefacientes.

En la provincia de Buenos Aires, esta doctrina se aplicó preponderantemente en la “guerra contra el narcotráfico”, un eje central de la política criminal articulada entre el Ministerio de Seguridad y la Procuración General. Si bien esta orientación no es exclusiva ni original de la gestión 2015-2019¹³, constituyó en un rasgo particular por la frecuencia, intensidad y permanencia que se verificó en los territorios vulnerados durante la gestión de la gobernadora Vidal.

En cuanto al Ministerio de Seguridad, cabe destacar que una de cada cuatro detenciones policiales efectuadas durante 2019 correspondió a presuntas infracciones a la ley 23.737 de estupefacientes. En cuanto a la Procuración, mientras entre 2009 y 2015 la cantidad de investigaciones penales por presuntas infracciones a dicha ley creció a un promedio interanual de 6%, en el período 2016-2018 lo hizo a un promedio interanual de 23%¹⁴. En 2018 se abrieron 63.198 investigaciones por esta causa, representando un 8% y un 7% respectivamente del total de investigaciones penales abiertas en los fueros de adultos y de jóvenes¹⁵. En el marco de esas 63 mil causas, durante 2018 ingresaron al SPB alrededor de 1.700 personas (3% del total de investigaciones y 9% del total de ingresos al SPB durante el mismo año)¹⁶. A la vez, a fines de 2019 en comisarías había un 16% de personas detenidas por infracciones a dicha ley¹⁷.

13 Otras administraciones habían desplegado una perspectiva similar. Un claro ejemplo lo constituyeron los mega-operativos de saturación policial en barrios populares (paradigmáticamente en el barrio Carlos Gardel de Morón), que parecían diseñados con los criterios de escenificación y espectacularidad propios de las estéticas y estilos narrativos de la televisión. De hecho, muchos de esos operativos fueron ampliamente cubiertos, narrados y contextualizados por las principales señales de noticias, que en varias oportunidades, cubrieron la noticia en tiempo real y acompañando a las fuerzas policiales. Durante la gestión del gobernador Daniel Scioli estos operativos fueron usuales.

14 Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires, Memoria sobre desfederalización en materia de Estupefacientes. Anuario 2018.

15 Ministerio Público Fiscal, Departamento de Estadísticas, Estadística penal 2018.

16 Informe SNEEP 2018. Ese 3% se mantiene constante por lo menos desde 2009.

17 Parte policial del 31/12/2019, remitido por el Ministerio de Seguridad provincial.

Tabla 3. Investigaciones penales (IPP) abiertas en el marco de la ley 23.737 de estupefacientes, provincia de Buenos Aires, 2009-2018 (valores absolutos y variaciones porcentuales)

Año	IPP abiertas por infracción a la ley 23.737	Variación interanual
2009	24.966	-
2010	27.271	9,2%
2011	33.179	21,7%
2012	28.550	-14,0%
2013	28.728	0,6%
2014	33.165	15,4%
2015	34.314	3,5%
2016	43.050	25,5%
2017	48.046	11,6%
2018	63.198	31,5%

Fuente: CPM en base a *Memoria sobre desfederalización en materia de estupefacientes 2018*, del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires.

La política de “guerra contra el narcotráfico” siempre implica el predominio de recursos estatales para la represión de la oferta de drogas por sobre los destinados a la disuasión o tratamiento del consumo. Y en relación a los oferentes, la captación estuvo centrada en pequeños comercializadores y consumidores¹⁸. En la provincia de Buenos Aires persiste un alto nivel de persecución por tenencia de estupefacientes para consumo personal, que en 2018 representó el 34% de las 63 mil investigaciones penales abiertas por infracción a la ley 23.737¹⁹. La política orientada según esta doctrina de las “nuevas amenazas”, defendida con una retórica bélica por los máximos responsables políticos, se expresó también en la militarización de la seguridad pública (que se arrastraba desde 2011 cuando se aprobó la “ley antiterrorista”, regresiva desde una perspectiva de derechos humanos) que, en algunas materias, diluyó la separación entre seguridad interior y defensa exterior. El Poder Ejecutivo nacional fortaleció la presencia de fuerzas federales militarizadas (Gendarmería, Policía Federal, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria) en territorios provinciales. Estas fuerzas rápidamente se asimilaron a la gestión del delito, desarrollando prácticas de torturas y otros tratos crueles e inhumanos. La Gendarmería y la Prefectura fueron responsables de la muerte de Santiago Maldonado y Rafael Nahuel, la primera enmarcada en la persecución discursiva de un supuesto “terrorismo” y la segunda en la denominada “doctrina Chocobar” (CPM, 2019: 374-391). El involucramiento intenso y sistemático de la Gendarmería en conflictos sociales, tareas de represión del delito en barrios populares, controles rutinarios en autovías, rutas y avenidas, operativos de saturación en “zonas calientes”, en la lógica de la ocupación militar de los territorios, intentó convertir a una fuerza de raigambre militar (RNCT, 2015: 891-907; CPM, 2018: 51-62) en una unidad

¹⁸ En términos proporcionales, esta persecución es más frecuente en mujeres y trans que en varones. Ver más adelante “Mujeres, trans y travestis: la tortura al servicio del patriarcado”.

¹⁹ Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires, *Memoria sobre desfederalización en materia de Estupefacientes*. Anuario 2018.

policial multipropósito que asegurara los objetivos políticos establecidos. “Necesito esa institución para todo lo que estamos haciendo y para la tarea de fondo que está haciendo este gobierno”, había expresado la ministra de Seguridad Patricia Bullrich cuando, en agosto de 2017, compareció ante la comisión de seguridad interior y narcotráfico del Senado de la Nación para informar acerca de la desaparición de Santiago Maldonado.

Así, la “guerra” se desplazó de un elusivo enemigo transnacional a la construcción de un enemigo interior que amenazaba la vida en la República, atentaba contra la pacífica convivencia democrática, o conmocionaba el orden público o social. Las protestas de los pueblos indígenas por sus territorios ancestrales fueron definidas por las máximas autoridades políticas en términos de terrorismo interno²⁰; y las protestas multitudinarias contra el deterioro social, en términos de amenaza al orden público y desestabilización de las instituciones democráticas. De tal manera, se intentó convertir a los principales actores de las protestas en sujetos que promovían amenazas contra las autoridades constituidas y alentaban la desestabilización política, en lugar de interpelarlos como sujetos de derecho que peticionaban acciones o políticas diferenciadas para contrarrestar la falta de acceso a bienes básicos.

La represión y criminalización de la protesta social tuvo un primer episodio en diciembre de 2015, que anunciaría la impronta del gobierno en la materia: los trabajadores de la empresa Cresta Roja fueron reprimidos cuando reclamaban por sus salarios. Luego se anunció un pretendido “protocolo antipiquetes” nunca promulgado formalmente, regresivo respecto a los estándares que tenían vigencia²¹. Al ritmo de la crisis económica que se agudizaba, la conflictividad aumentó y los episodios más relevantes de protesta permitieron constatar un agravamiento en la forma de intervenir ante estos conflictos por parte de las fuerzas policiales y de seguridad. La intervención policial durante las manifestaciones públicas se caracterizó por: un uso de la fuerza desmedido, desproporcionado e irrazonable, la utilización de armamento ostensiblemente inadecuado para tareas de protección, contención y disuasión, la detención arbitraria e ilegal de manifestantes, y las interacciones violentas que produjeron lesiones graves.

Otras iniciativas desplegadas para contrarrestar las “nuevas amenazas” fueron el “derribo de aeronaves”²² y las denominadas técnicas especiales orientadas a la investigación, prevención y lucha contra los delitos complejos: proyectos legislativos sobre figuras como “agente encubierto”, “agente revelador”, “informante”, “entrega vigilada” y “arrepentido”. Estas técnicas, convertidas en ley durante 2016, generan preocupación por su dudosa constitucionalidad y por ser herramientas propicias para el quebrantamiento de garantías como el debido proceso y el juez natural.

Como lo grafican resonantes casos judiciales que han ocupado la agenda de los principales medios de comunicación, los delitos complejos tienen lugar cuando se desarrollan con cierto aval, consentimiento y cobertura estatal. La habilitación de estas técnicas de investigación justifica la falta de

20 El Ministerio de Seguridad de la Nación y los gobiernos de Río Negro, Neuquén y Chubut dieron a conocer en diciembre de 2017 el informe *Antecedentes, Hechos Judicializados e Implicancias para la Seguridad en la República Argentina* de la RAM (Resistencia Ancestral Mapuche). Esta improbable organización, que en el informe se hace depender del Movimiento Autónomo del Puel Mapu (MAP), se define como “un movimiento etnonacionalista violento que desde hace ocho años opera en territorio argentino. (...) Los distintos delitos que comete la RAM responden a un mismo objetivo político, que es promover una lucha insurreccional contra el Estado argentino y la propiedad privada de la tierra”. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ram_-_diciembre_2017.pdf. La misma caracterización se mantiene en el informe de gestión que distribuyó en diciembre de 2019 la ex ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich: “Una gestión con corazón e ideas. La doctrina de seguridad que abrazaron los argentinos” (ver cap. 10: “Contra toda violencia política: La desarticulación de la RAM”). Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1fCy7GQkzEM8eL71qEB9XpCR8L9ApxKL/view>

21 La resolución 210/11 (04/05/11) aprobaba los “Criterios mínimos para el desarrollo de los protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en las manifestaciones públicas”.

22 Se introdujo como “Reglas de Protección Aeroespacial” a través de un anexo al Decreto 228/16.

decisión firme para llevar adelante investigaciones serias, rigurosas y consistentes con el respeto irrestricto a las garantías constitucionales y los derechos humanos. Por otro lado, la aplicación de estas técnicas implica cierto posicionamiento institucional que pondera el respeto al marco legal vigente como un debilitamiento de la pretendida eficacia en la investigación y una inhibición de las capacidades estatales para librar la “guerra contra el delito complejo”.

1.3. Encierro y Poder Judicial

En cuanto al encierro, último eslabón de la cadena punitiva, los años que van desde diciembre 2015 a diciembre 2019 significaron un salto cuantitativo récord. En el período la cantidad de personas detenidas en la provincia de Buenos Aires creció a un promedio interanual de 9% y culminó con 51 mil en cárceles, alcaldías, comisarías y con monitoreo electrónico, con una tasa de 294 cada 100.000 habitantes, la más alta del país. La tasa provincial se posiciona por encima del promedio nacional (232) y mundial (145)²³.

Tabla 4. Distribución de las personas detenidas según ámbito de detención, provincia de Buenos Aires, diciembre 2019

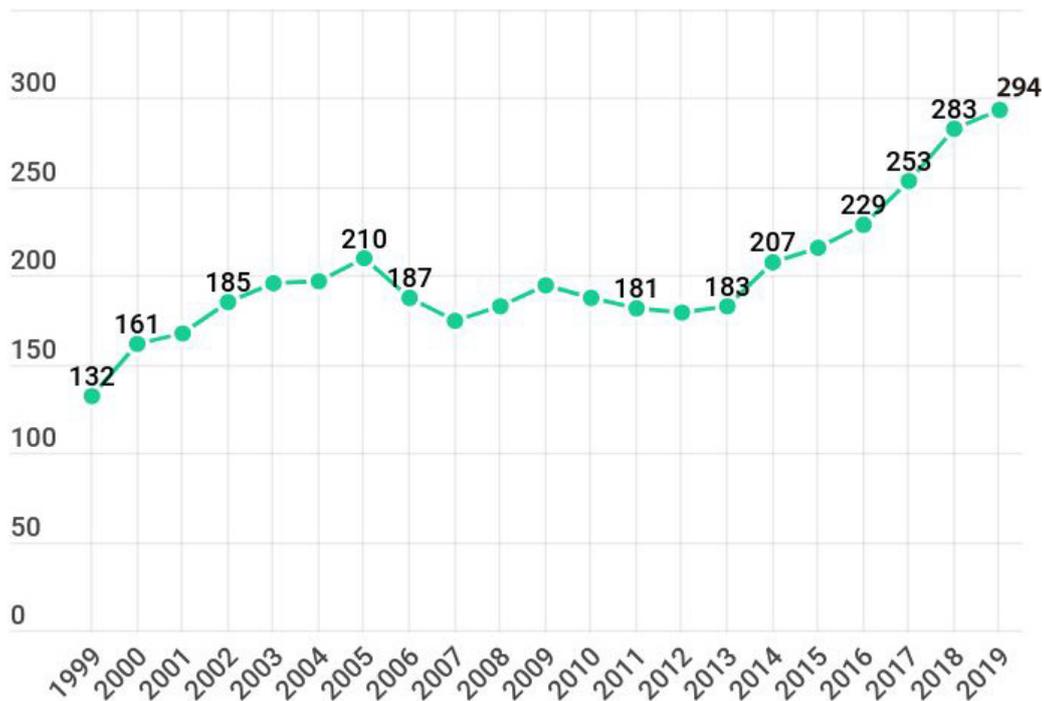
Unidades y alcaldías penitenciarias	43.988	86,2%
Alcaldías departamentales	1.315	2,6%
Comisarías	3.854	7,6%
Monitoreo electrónico	1.877	3,7%
Total	51.034	100%

Fuente: CPM en base a partes de población detenida en diciembre 2019, provistos por los Ministerios de Justicia y de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

En los últimos veinte años (1999-2019) se triplicó la población detenida y la tasa aumentó 162 puntos, de los cuales 78 fueron entre 2016 y 2019. Como muestra el Gráfico 2, luego de un estancamiento en el período 2005-2013, el año 2014 reinaugura una tendencia ascendente que se acentúa de manera inédita en los años siguientes.

²³ Informe SNEEP 2018 y Lista mundial de población detenida 2018 (12° edición). Las tasas provincial y nacional incluyen personas detenidas en comisarías, la mundial solamente población carcelaria. Respecto a la tasa de Buenos Aires es necesario aclarar que la que aquí se calcula es distinta a la informada por RUD (308), que por demoras de los funcionarios en la carga de datos al SIMP puede sobreestimar la cantidad de personas detenidas, además contabiliza personas a disposición de la justicia provincial pero detenidas en otras provincias.

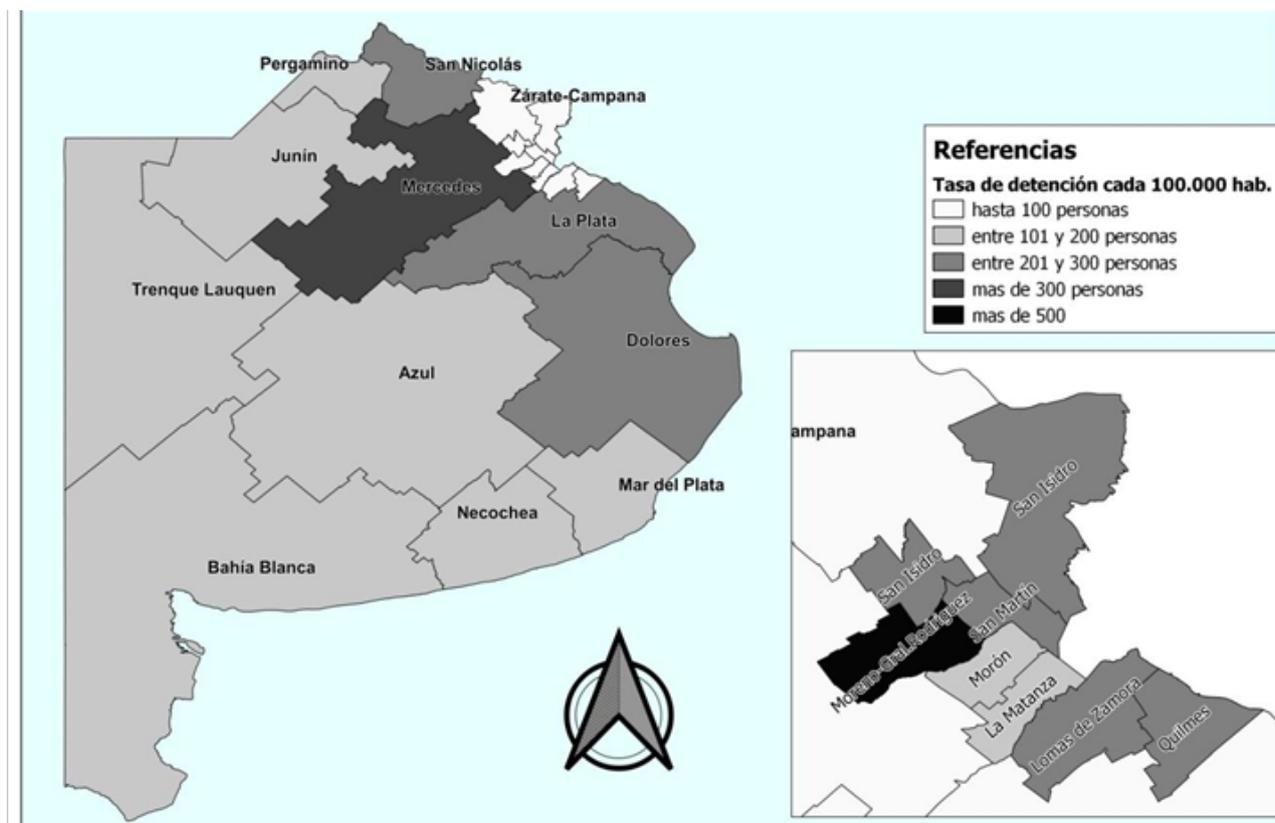
Gráfico 2. Tasa de encarcelamiento cada 100 mil habitantes, provincia de Buenos Aires, 1999-2019



Fuente: CPM en base a los datos de población en cárceles y alcaldías publicados por el SNEEP (1999-2013) y provistos por el Ministerio de Justicia provincial (2014 en adelante); datos de detenidos en comisarias publicados por el CELS (1999-2015) e informados por el Ministerio de Seguridad provincial (2016 en adelante).

Esta realidad general se diversifica según cada uno de los 19 departamentos judiciales en que se organiza la provincia. Las tasas más altas corresponden a Moreno-Gral. Rodríguez, Mercedes, San Martín, La Plata, Dolores y Lomas de Zamora. El siguiente mapa indica, además, que la línea impartida por las cabezas del poder judicial no encuentra una expresión territorial homogénea, habiendo una diferencia de 289 entre las tasas de detenidos cada 100 mil habitantes de Moreno-Gral. Rodríguez (475) y de Bahía Blanca (186).

Mapa 1. Tasa de detención cada 100 mil habitantes, según departamento judicial, provincia de Buenos Aires, 2019



Fuente: CPM en base a Informe RUD 2019.

Como puede verse en el cuadro siguiente, los ingresos al dispositivo carcelario superan siempre a los egresos, y la variación interanual de las diferencias da cuenta de un aumento exorbitante entre 2016 y 2017, así como del estancamiento entre 2017 y 2018.

Tabla 5. Total de ingresos y egresos al SPB, por año (2015-2018)

Año	Egresos	Ingresos	Diferencia
Total 2015	12.979	16.100	3.121
Total 2016	13.824	15.581	1.757
Total 2017	14.038	18.228	4.190
Total 2018	15.609	19.806	4.197

Fuente: CPM en base a datos del Registro Único de Detenidos, Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

Si a los ingresos producidos durante 2018 sumamos la cantidad de personas detenidas a diciembre de 2017, resulta un total de 58.126 las personas que fueron alcanzadas por el sistema carcelario en el año. Esto da cuenta de que la incidencia del encierro es aún más amplia que lo que permite ver la fotografía de un día particular. Como puede observarse en el siguiente cuadro, este alcance aumentó un 23% entre 2015 y 2018.

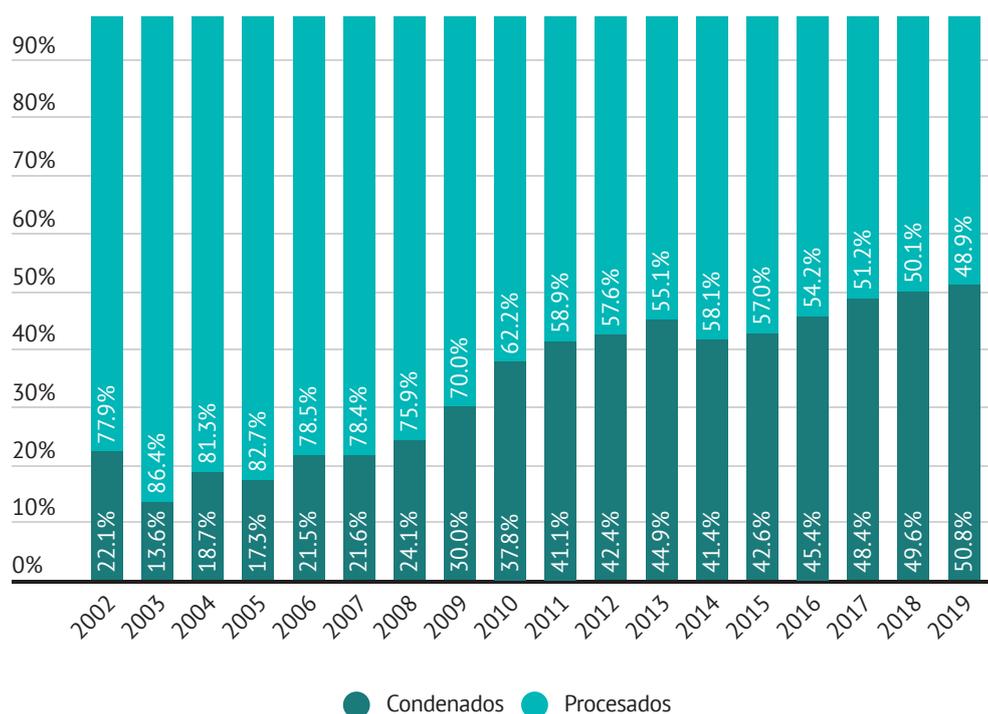
Tabla 6. Cantidad de personas alcanzadas por el sistema carcelario, según año, período 2015-2018

Período	Cantidad (*)	Variación interanual
Total 2015	47.349	-
Total 2016	48.703	3%
Total 2017	52.620	8%
Total 2018	58.126	11%

Fuente: CPM en base a datos del Registro Único de Detenidos, Procuración General de la provincia de Buenos Aires. Nota (*): la columna “cantidad” suma el total de ingresos de detenidos durante un año al SPB y el total de detenidos alojados en el SPB el último día del año anterior.

Esta tendencia se explica, en gran parte, por procesos judiciales que encarcelan personas inocentes y aceleran los tiempos de la sentencia condenatoria. Además, se mantiene la aplicación generalizada de la prisión preventiva: a diciembre de 2019 sólo el 51% de las personas alojadas en el SPB tenían condena firme²⁴.

Gráfico 3. Personas detenidas en el SPB según situación procesal, 2002-2019 (valores porcentuales)

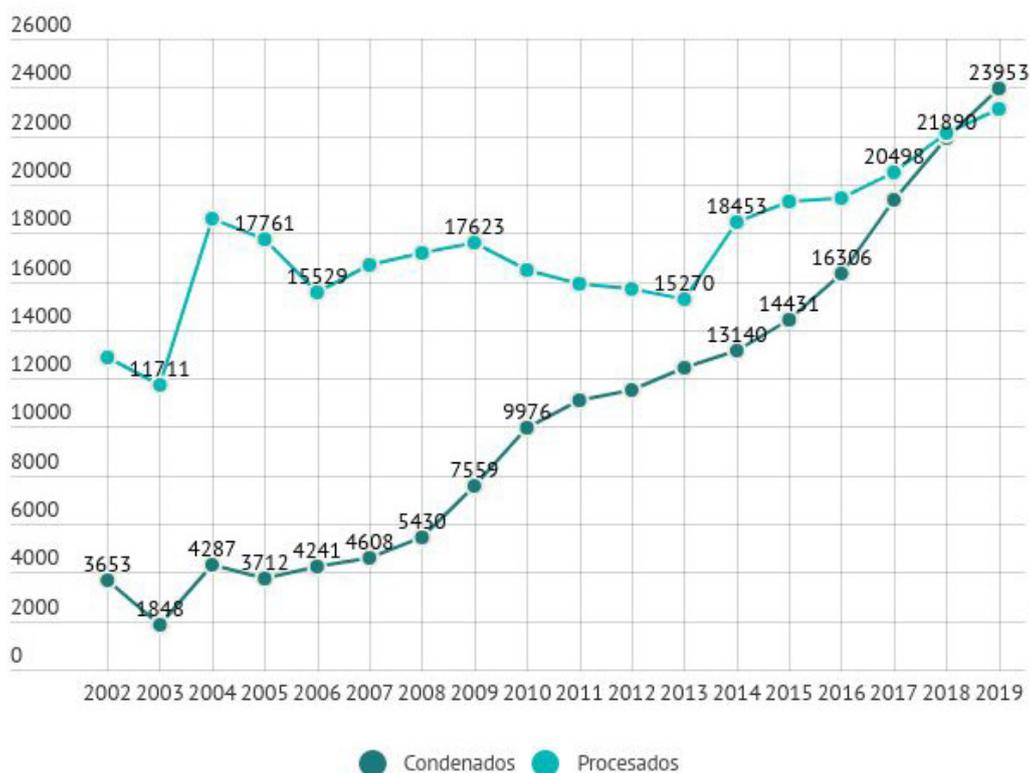


Fuente: CPM en base a informes anuales SNEEP (2002-2013) y partes de población detenida, elaborados por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires (2014-2019). “Condenados” refiere a personas con condena firme y “procesados” a personas con condena no firme o sin condena, más una porción menor de personas sin prisión preventiva. Para simplificar el gráfico no se incluyen las personas sobreseídas (que representan un 0,3%).

²⁴ Parte del SPB, 30/12/2019. A diciembre de 2019, el 52% estaban procesados: 10% tenía sentencia no firme y 42% ni siquiera tenía sentencia (Informe RUD 2019).

La leve disminución proporcional de personas procesadas desde 2015 (Gráfico 3) no debe ser leída como un avance en términos del derecho a la inocencia, en tanto es producto de una aceleración de las condenas (juicio abreviado) y no de una disminución en el uso de la prisión preventiva, que no disminuyó en términos absolutos (Gráfico 4).

Gráfico 4. Personas detenidas en el SPB según situación procesal, 2002-2019 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a informes anuales SNEEP (2002-2013) y partes de población detenida, elaborados por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires (2014-2019). “Condenados” refiere a personas con condena firme y “procesados” a personas con condena no firme o sin condena, más una porción menor de personas sin prisión preventiva. Para simplificar el gráfico no se incluyen las personas sobreseídas (que representan un 0,3%).

La relación entre los ingresos al SPB y los otorgamientos de prisión preventiva (Tabla 7) confirma lo anterior: a pesar del crecimiento en la utilización del juicio abreviado, la prisión preventiva continúa siendo una medida generalizada, al punto que explica el 84% de los ingresos al SPB durante los últimos 4 años²⁵.

²⁵ Se trata de un cálculo aproximado, producto de vincular la cantidad de ingresos al SPB y la cantidad de prisiones preventivas otorgadas durante el mismo año.

Tabla 7. Porcentaje de prisión preventiva sobre total de ingresos al SPB, 2015-2018

Año	Prisiones preventivas concedidas	Ingresos al SPB	%
2015	13.537	16.100	84,1%
2016	14.472	15.581	92,9%
2017	14.999	18.228	82,3%
2018	15.577	19.806	78,6%
Promedio	14.646	17.429	84%

Fuente: CPM en base a datos del RUD, Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

Esto significa que sólo el 16% ingresa a la cárcel con condena. Luego este porcentaje se va elevando a medida que se resuelven los juicios, que la gran mayoría de las personas esperaron encerradas. Según el RUD, en promedio, las personas pasan detenidas 313 días hasta la sentencia de primera instancia (sin contar el tiempo hasta la sentencia firme, período en el cual aún se las considera legalmente inocentes)²⁶. Según datos del SNEEP, el 43% de las personas procesadas están un año encarceladas, el 57% más de un año, el 32% más de dos años y el 20% más de tres.

Tabla 8. Cantidad de personas procesadas detenidas en el SPB, según tiempo de permanencia en prisión preventiva (rangos), diciembre 2018

Tiempo	Casos	%
Hasta 1 año	8.070	43%
Más de 1 a 2 años	4.646	25%
Más de 2 a 3 años	2.324	12%
Más de 3 años	3.731	20%
Total	18.771	100%

Fuente: CPM en base a Informe SNEEP 2018. **Nota:** se calcula tomando la diferencia entre la fecha de detención (informada en el 93% de los casos) y la fecha del relevamiento realizado por el SNEEP (31/12/2018).

Un juicio abreviado disminuye el tiempo entre la aprehensión y la condena, y afecta las garantías del debido proceso al constituirse en un acuerdo extorsivo tendiente a llegar a una rápida condena en detrimento de un juicio oral y público. Este mecanismo, que es un acuerdo entre fiscal y defensor/a, se despliega en un sistema judicial que destina el doble de personas para acusar (555 fiscales) que para defender (255 defensoras/es), y que cuenta con un defensor/a oficial cada 193 personas detenidas²⁷.

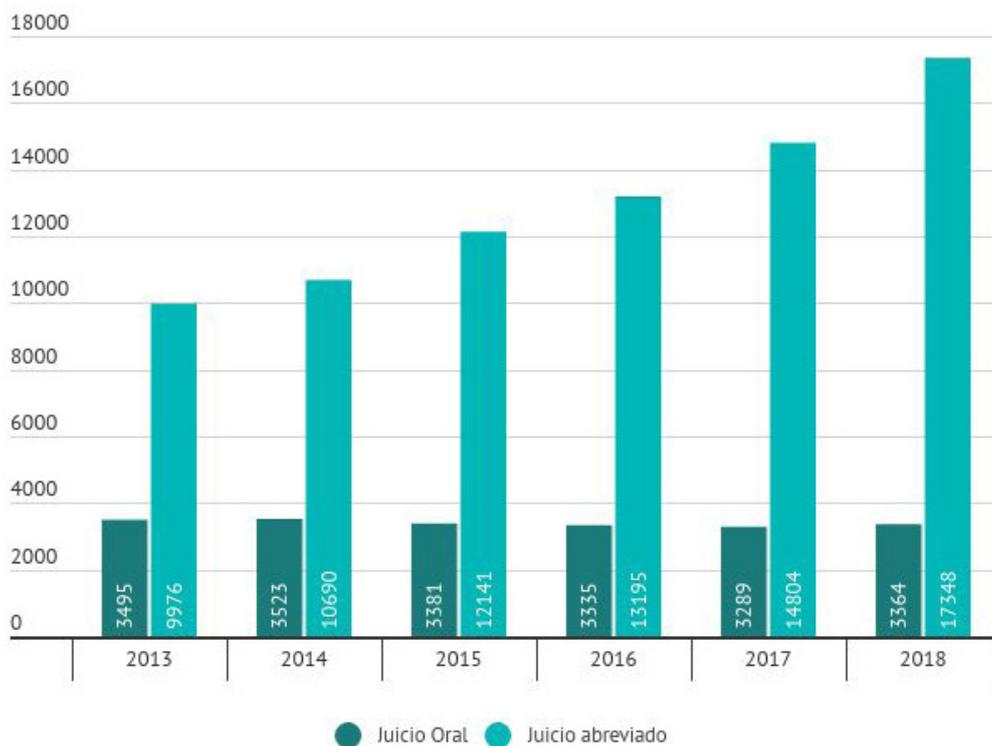
Al igual que la prisión preventiva, este instituto también se ha convertido en regla: de 2013 a 2018 el

²⁶ Datos promedios elaborados en base al Informe RUD 2019. Según la Procuración, desde que se abre una IPP hasta que finaliza el juicio, transcurren en promedio 663 días (Informes de Control de Gestión del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires, 2018).

²⁷ Informes de Control de Gestión del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires (2018).

79% de las condenas en la Provincia se dictaron por juicio abreviado. Entre ambos años, las condenas por juicio abreviado presentaron una variación del 70% y las condenas por juicio oral disminuyeron en términos relativos y se mantuvieron en términos absolutos, como muestran los Gráficos 5 y 6.

Gráfico 5. Sentencias condenatorias según tipo de juicio, provincia de Buenos Aires, 2013-2018 (valores absolutos)

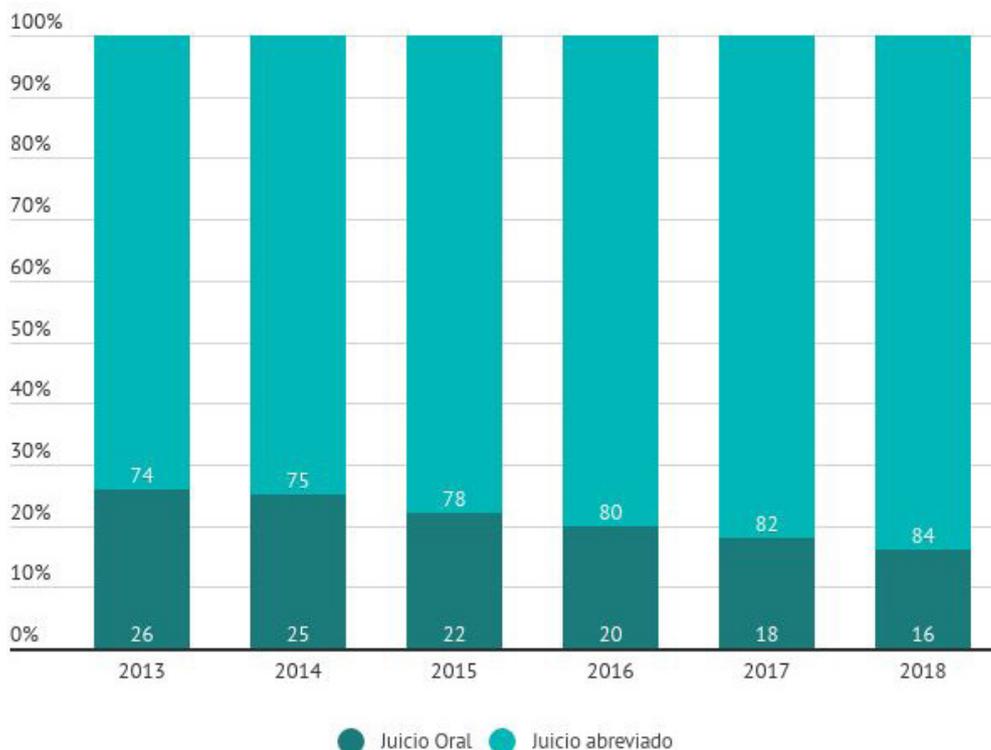


Fuente: CPM en base a información provista por la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

En esta expansión juega un rol importante la defensa oficial, más inclinada al juicio abreviado que las fiscalías: en 2018 las fiscalías requirieron 3.917 procesos abreviados y las defensorías 10.416²⁸.

28 Informes de Control de Gestión del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires (2018).

Gráfico 6. Sentencias condenatorias según tipo de juicio, provincia de Buenos Aires, 2013-2018 (valores porcentuales)



Fuente: CPM en base a información provista por la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

Un indicador de las condiciones procesales en las que se llega al juicio abreviado es la proporción de sentencias absolutorias a las que se arriba mediante este instituto. Entre 2013 y 2018, un promedio de 411 causas por año culminaron con una sentencia absolutoria (3% de las sentencias). Dicho de otro modo, entre 2013-2018 hubo 2.469 *acuerdos* firmados por fiscales y defensores/as que luego no fueron validados por los juzgados de garantías, que dictaminaron la inocencia.

A la luz de estos datos, la idea de “puerta giratoria” no tiene ninguna base real. El crecimiento sostenido de las detenciones anuales y el altísimo porcentaje de las que derivan en el encierro (sin tener en cuenta las detenciones en comisarías o domiciliarias) dan cuenta de que el sistema penal se asienta en el encarcelamiento como dispositivo central de la política criminal. La flagrancia y el juicio abreviado son parte de una política de encierro y una condena más acelerada; sumadas a la prisión preventiva, confluyen en un nuevo récord de la tasa de encarcelamiento en la provincia de Buenos Aires²⁹.

1.4. Sobre-encarcelamiento

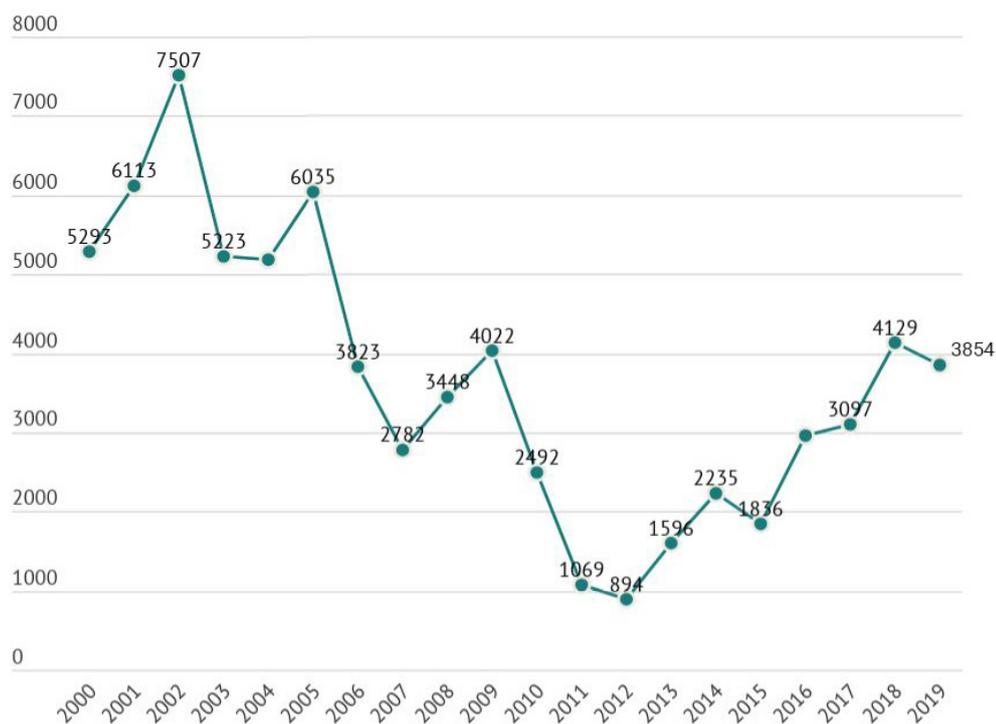
Ese récord repercute en otros récords. El aumento del encarcelamiento se manifiesta también en la saturación y desborde de los distintos espacios de detención: comisarías, alcaidías y cárceles. Lejos de ser sólo un problema técnico acerca de la capacidad y el funcionamiento de los lugares

²⁹ Para un análisis detallado de la prisión preventiva, la flagrancia y el juicio abreviado, ver CPM (2018: 165-178). Disponible en http://www.comisionporlamemoria.org/archivos/cct/informesanuales/Informe_2018.pdf

de encierro, el sobre-encarcelamiento constituye un problema histórico-político que se agravó en los últimos cuatro años. El crecimiento sostenido de la población detenida llevó a una saturación de todo el sistema.

Las comisarías colapsaron durante la última gestión de gobierno como efecto de la saturación territorial de las fuerzas de seguridad. Mientras que entre 2012 y 2015 alojaron a un promedio interanual de 1.640 personas, durante 2016-2019 el promedio subió a 3.510, como puede verse en el siguiente gráfico.

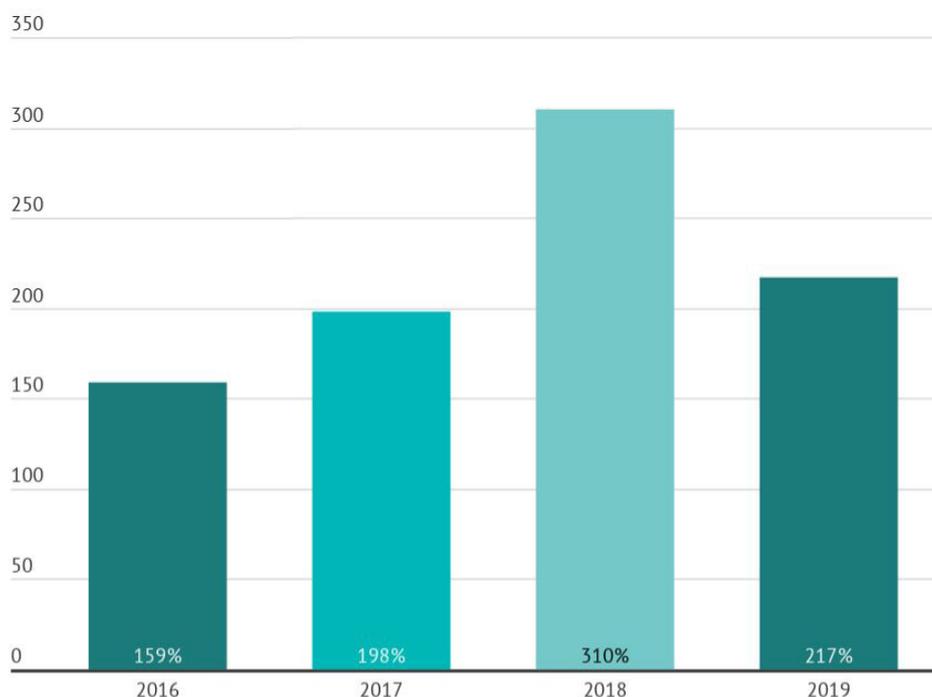
Gráfico 7. Población detenida en comisarías de la provincia de Buenos Aires, 2000-2019 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a datos provistos por el Centro de Estudios Legales y Sociales (2000-2015) y partes de población detenida elaborados por el Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad (2016-2019). Los valores corresponden a diciembre de cada año.

Con estas cifras, las comisarías se vieron sobrepobladas en un promedio interanual de 221%, lo que emerge como uno de los factores que explica las masacres en las comisarías de Pergamino (2017) y de Esteban Echeverría (2018), donde murieron 7 y 10 personas detenidas, respectivamente.

Gráfico 8. Nivel de sobrepoblación en comisarías de la provincia de Buenos Aires, 2016-2019



Fuente: CPM en base a partes de población detenida elaborados por el Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad (2016-2019). Los valores corresponden a diciembre de cada año, a excepción de 2019 cuya cifra de cupo corresponde a noviembre porque no fue informada en el mes siguiente.

En el monitoreo de la CPM, se constata de manera persistente la existencia de personas que permanecen durante largos períodos en comisarías. Según surge de un procesamiento agrupado de tres partes de población detenida en comisarías (correspondientes a abril-mayo-junio de 2019), el 44% de las personas acumulaba más de 40 días de detención, plazo máximo en el que se debe resolver la detención según el procedimiento de flagrancia. Algunas de ellas sumaban más de un año; solamente el 1% de las detenciones duraron uno o dos días.

Tabla 9. Personas detenidas en comisarías, según días de permanencia (en rangos), provincia de Buenos Aires, abril-mayo-junio de 2019

Lapso	Frecuencia	Porcentaje
Entre 1 y 2 días	80	1,15
Entre 3 y 40 días	3.827	55,01
41 días o más	3.050	43,84
Total	6.957	100%

Fuente: partes de población detenida en comisarías elaborados por el Centro de Operaciones Policiales del Ministerio de Seguridad. Cabe aclarar que las fechas extremas que se consideran son la del ingreso a la comisaría y la del parte, pudiendo las detenciones extenderse por más tiempo más allá la fecha del parte.

Estas cifras sólo contabilizan las personas que están encerradas en la comisaría cuando las autoridades elevan el dato a la jefatura departamental. Esto significa que no cuenta el total de los movimientos de personas por la comisaría durante el día, como demoras de poco tiempo, detenciones por averiguación de identidad, entre otras. Si bien este dato no refleja la totalidad de los ingresos a comisaría, confirma rotundamente que hay una porción significativa de ellos que se extienden por mucho tiempo.

El plazo máximo de alojamiento en comisarías debe fijarse en 24 horas, con una prórroga fatal de otras 24 hasta el llamado a declaración indagatoria (art. 308 CPP), ya que no están habilitadas para la custodia prolongada de personas por no contar con espacio suficiente, capacitación del personal, ni actividades o recursos para garantizar la atención de la salud y otros derechos básicos.

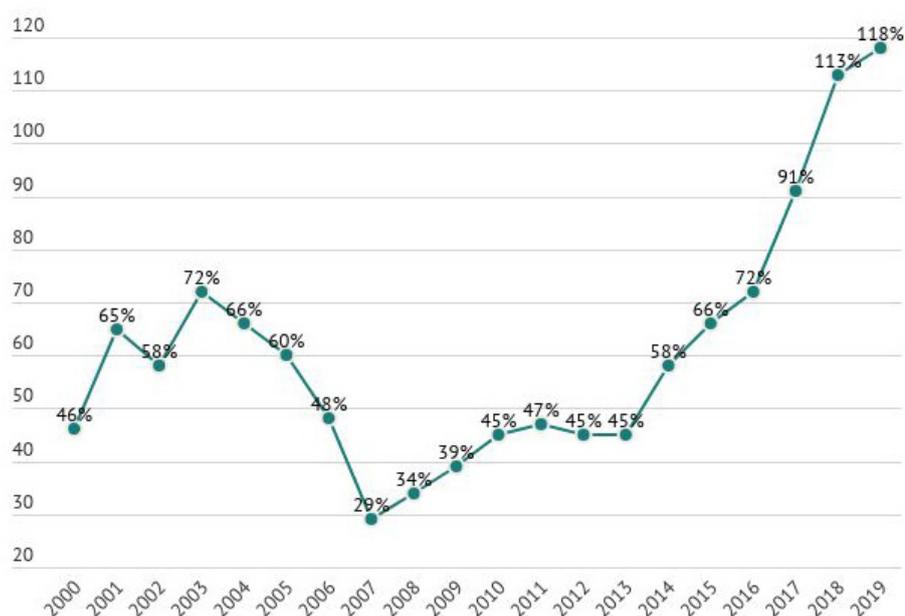
En cuanto al sistema carcelario, que se sostiene con un 2,5% del presupuesto provincial (más de 23 mil millones de pesos), se compone de 50 cárceles, 12 alcaidías, una unidad-hospital y una unidad de tránsito, construidas entre 1877 y 2019³⁰; se trata de 64 establecimientos con capacidad para alojar 20.804 personas³¹. Considerando esa infraestructura, en 2019 la sobrepoblación alcanzó un nuevo récord histórico: 118%, 57 puntos por encima del promedio de los últimos veinte años. El gobierno anterior había heredado en 2015 un 66% de sobrepoblación. Durante toda la gestión de la gobernadora Vidal hubo un promedio interanual de 99%, lo que significa que la mitad de los/as detenidos/as no tuvo espacio para dormir. En diciembre de 2019 se alojaban en el SPB más de 45 mil personas en un lugar preparado para casi 21 mil.

La sobrepoblación no es un fenómeno nuevo: entre 2000 y 2019 la capacidad de alojamiento se incrementó un 103% (10.537 plazas) y la población detenida un 202% (30.291 personas). La tendencia es ascendente desde 2008 y alcanza los máximos picos en los últimos cuatro años.

30 Respecto de las alcaidías, 4 dependen exclusivamente del SPB y 8 son co-gestionadas entre el SPB y la Dirección de Coordinación de Alcaidías Departamentales del Ministerio de Justicia.

31 Según el cálculo realizado por la CPM en base a una actualización del Plan edilicio y de servicios del Ministerio de Justicia (2008) y otras fuentes complementarias. Por ser espacios de alojamiento transitorio, dicha cifra no incluye las unidades 22 y 29. Para ver la evolución histórica de la infraestructura carcelaria, consultar CPM (2017: 122-141).

Gráfico 9. Nivel de sobrepoblación carcelaria, 2000-2019 (valores porcentuales)

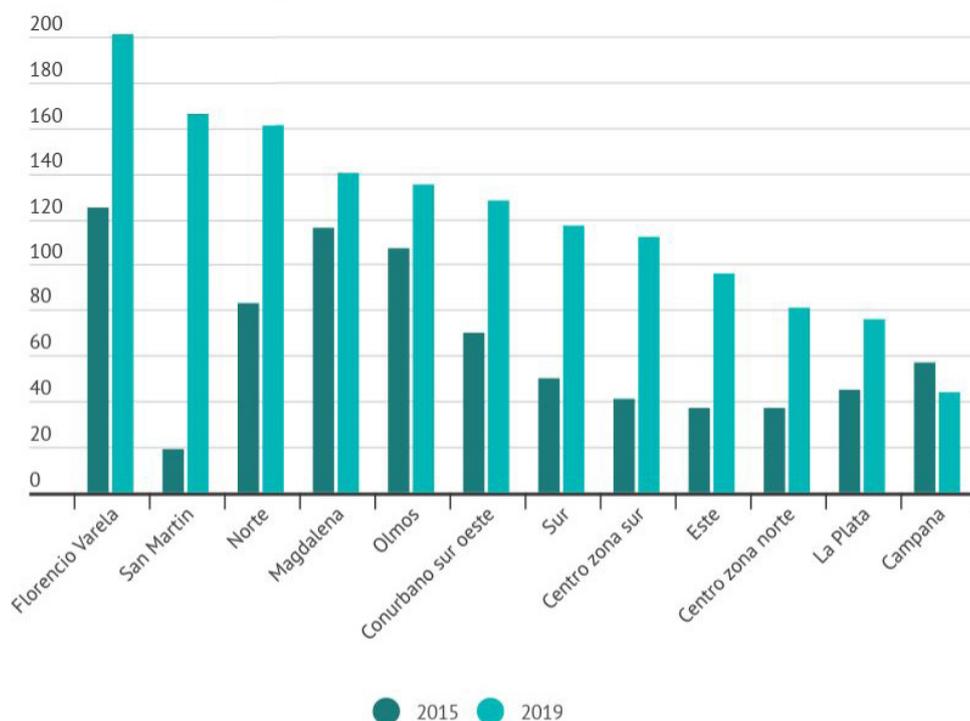


Fuente: CPM en base a Plan edilicio y de servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016) y otros documentos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires; informes anuales del SNEEP (1999-2013); partes de población detenida provistos por el Ministerio de Justicia (2014-2019). **Nota:** se contabilizan cárceles y alcaidías, no personas detenidas bajo la modalidad de arresto domiciliario con monitoreo electrónico.

Todos los complejos penitenciarios alojan personas por encima de su capacidad.³² El más sobrepoblado en 2019 fue Florencio Varela (201%), donde se concentra el 16% de toda la población encarcelada en el SPB. Le siguen San Martín (166%), Norte (161%), Magdalena (140%) y Olmos (135%). Los siete restantes presentan porcentajes en un rango de 44% a 128%.

32 Los 12 complejos se integran del siguiente modo. Campana: unidades 21, 41, 57 y alcaidía Campana. Centro – Zona Sur: 2 Sierra Chica, 17 Urdampilleta, 27 Sierra Chica y 38 Sierra Chica. Centro – Zona Norte: 7 Azul, 14 Gral. Alvear, 30 Gral. Alvear, 37 Barker y 52 Azul. Conurbano Sur-Oeste: 39 Ituzaingó, 40 Lomas de Zamora, 43 González Catán y alcaidía Virrey del Pino. Este: 6 Dolores, 15 Batán, alcaidía 44 Batán y 50 Batán. Florencio Varela: 23, 24, 31, 32, 42 y 54. La Plata: 8 Los Hornos, 9 La Plata, 10 Melchor Romero, 12 Gorina, 18 Gorina, 33 Los Hornos, 34 Melchor Romero y 45 Melchor Romero. Magdalena: 28, 35, 36 y 51. Norte: 3 San Nicolás, 5 Mercedes, 11 Baradero, 13 Junín, 16 Junín y alcaidía 49 Junín. Olmos: 1, 22, 25 y 26. San Martín: 46, 46 y 47 San Martín, alcaidía 53 Malvinas Argentinas. Sur: 4 Bahía Blanca, 19 Saavedra y 20 Trenque Lauquen. No se contabilizan aquí las 8 alcaidías departamentales, por estar fuera del organigrama de los complejos penitenciarios.

Gráfico 10. Sobrepoblación por complejo penitenciario, SPB, comparación 2015-2019 (valores porcentuales)



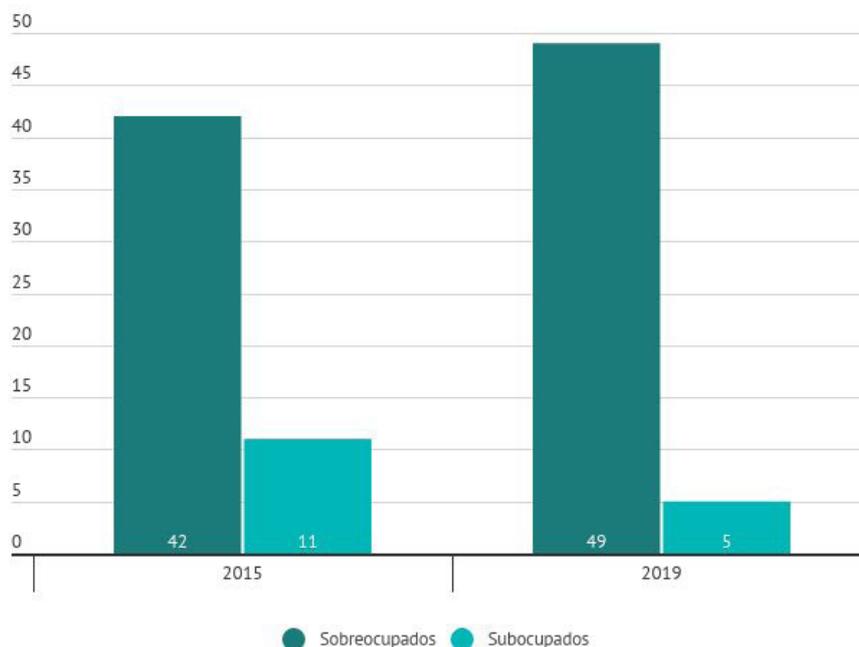
Fuente: CPM en base a Plan edilicio y de servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016), partes de población detenida (2014-2019) y otros documentos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** se contabilizan 50 cárceles y 4 alcaidías a cargo del SPB, no las 8 alcaidías departamentales por no estar integradas a la clasificación por complejos del SPB. Tampoco se cuentan personas detenidas bajo la modalidad de arresto domiciliario con monitoreo electrónico.

A su vez, todos están más sobrepoblados que en 2015, a excepción de Campana, adonde en 2019 se construyó la UP 57. El mayor incremento se registró en San Martín: en cuatro años este complejo pasó de ser el menos sobrepoblado al segundo más sobrepoblado, multiplicando por 8,7 su nivel de sobrepoblación. Este complejo está afectado por una medida cautelar de la CIDH desde 2012, surgida a partir de una presentación de la CPM y el CELS, luego de haber constatado homicidios, torturas, situaciones de violencia penitenciaria, condiciones inhumanas de detención y sobrepoblación. Cabe destacar que en ese entonces había 1.500 personas detenidas y en diciembre de 2019 había 2.900.

En las unidades y alcaidías la realidad es similar: el nivel de ocupación también varía, pero la consolidación del encierro como principal política criminal tuvo como efecto que 44 de los 60 establecimientos lo hayan aumentado y que queden cada vez menos espacios sub-ocupados. Estos últimos pasaron de 11 a 5 entre 2015 y 2019³³.

³³ Para no sesgar el cálculo, en el caso de las unidades de varones y mujeres sólo se cuentan las plazas y los detenidos correspondientes a varones.

Gráfico 11. Espacios carcelarios según nivel de ocupación, evolución 2015-2019 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a Plan Edificio y de Servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016), partes de población detenida (2015-2019) y otros documentos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** se contabilizan 50 cárceles y 4 alcaidías a cargo del SPB, no las 8 alcaidías departamentales por no estar integradas a la clasificación por complejos del SPB. Tampoco se cuentan personas detenidas bajo la modalidad de arresto domiciliario con monitoreo electrónico.

Los únicos establecimientos donde sobran plazas son las unidades 10 de Melchor Romero, 12 de Gorina, 16 de Junín (las tres de régimen abierto), la alcaidía Malvinas Argentinas y la nueva unidad 57 de Campana. Entre las sobre-ocupadas, 23 superaron la marca de sobrepoblación global (118%), 10 están por encima del 200% y 3 rebasan el 300%. La unidad 6 de Dolores fue en 2019 la más sobrepoblada del SPB: alojó a cinco personas por cada plaza.

Tabla 10. Las 5 unidades más sobrepobladas en 2019

Unidad	Sobrepoblación
6 de Dolores	398%
32 de Florencio Varela	359%
42 de Florencio Varela	315%
5 de Mercedes	281%
46 de San Martín	262%

Fuente: CPM en base a Plan edificio y de servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016), partes de población detenida (2014-2019) y otros documentos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

Otra novedad de los años 2018-2019 fue el colapso de las alcaidías departamentales, espacios

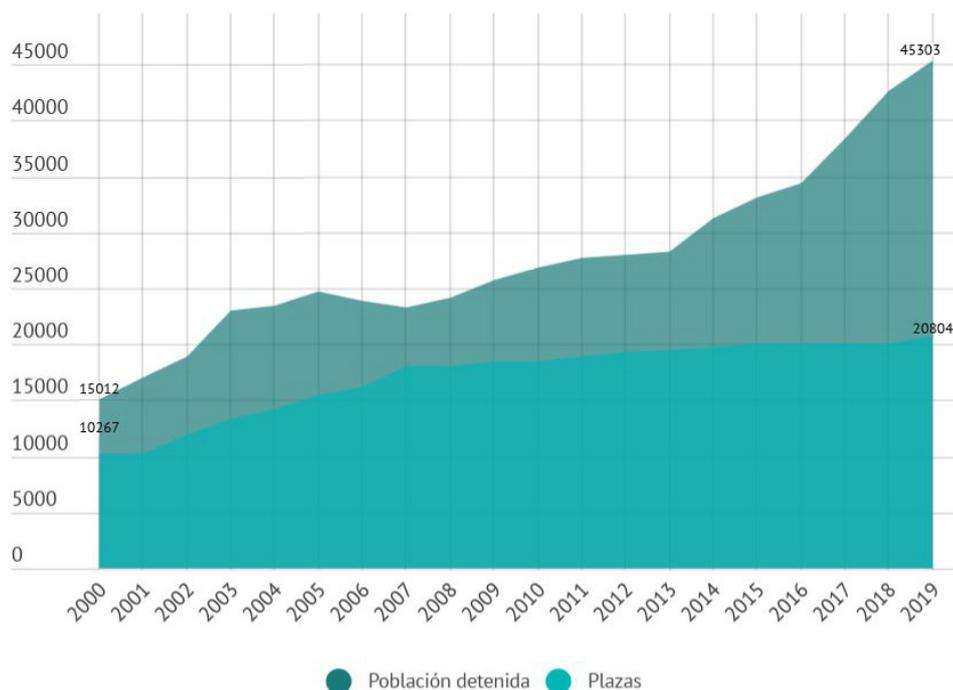
construidos entre 2010 y 2013 con el objetivo manifiesto de descomprimir las comisarías. Pero mientras estas últimas trepaban a altas cifras de personas detenidas (ver Gráfico 7), sobrepoblaron las alcaidías en un 48% durante 2018 y en un 52% durante 2019, habiendo incluso construido una nueva alcaidía en Campana. En diciembre de 2019 alojaban a 1.315 personas en 868 plazas.

Los sucesivos gobiernos provinciales se han cuidado siempre de exagerar la capacidad edilicia del sistema carcelario, invocando una cantidad de plazas superior a la real; la táctica más frecuente es sumar camastros en las celdas³⁴. En el falso supuesto de que un camastro equivale a una plaza, el Estado afirma que sólo agregando camastros amplía la capacidad, como si no dependiera de otros dispositivos y recursos que también componen las condiciones de alojamiento: dimensiones de las celdas, metraje cúbico de aire, ventilación, luz natural, unidades sanitarias, servicio de cocina, espacios de recreación y recepción de visitas, redes cloacales, eléctricas y de agua potable, acceso al trabajo y a la educación. Esta *capacidad penitenciaria adaptada* fue oficialmente de 29.812 plazas en el último año; es decir que, aun con una cifra inflada, el gobierno provincial anterior asumía un 52% de sobrepoblación en diciembre de 2019.

La respuesta histórica de los gobiernos al hacinamiento fue la construcción de nuevas cárceles. Como mostramos en informes anteriores, cada vez que se amplió la capacidad edilicia del sistema se volvió a incrementar la cantidad de personas encarceladas: entre 2000 y 2019 se crearon 10.500 plazas y la población detenida creció en más de 30.000. Incluso si tomáramos como válido lo informado por el Ministerio de Justicia a la CIDH el 23 de julio de 2019, en el marco de la medida cautelar por el complejo San Martín, el resultado sería el mismo: en los cuatro años de gestión se habrían creado 2.923 nuevas plazas, y en dicho período la población detenida en cárceles y alcaidías aumentó en 12.181 personas.

34 Ver informes anuales CPM 2010 (35-44), 2011 (119-123), 2016 (45-58), 2017 (122-124).

Gráfico 12. Nivel de ocupación en el sistema carcelario bonaerense, 2000-2019 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a Plan edilicio y de servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016), partes de población detenida (2014-2019) y otros documentos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires; informes anuales del SNEEP (1999-2013).

Nota: no se contabilizan personas detenidas bajo la modalidad de arresto domiciliario con monitoreo electrónico.

La historia demuestra que las cárceles son espacios creados para llenarse, por lo cual construirlas no mejora las condiciones de detención sino que eleva el piso de encarcelamiento³⁵. La gestión saliente ha priorizado el incremento masivo de camastros en celdas individuales donde ya no queda espacio ni para moverse.

Por su parte, el Poder Judicial mantiene como excepción las medidas alternativas al encierro, desconociendo las recomendaciones de las Reglas de Tokio (Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad)³⁶. Una de las principales es el arresto domiciliario que al menos desde 2013 se utiliza en el 5% de los casos; en 2019 fue para apenas 3.251 personas³⁷. Al analizar la distribución de la población detenida en los últimos 5 años, vemos que entre 2015 y 2018 se duplicó la cantidad de personas detenidas bajo arresto domiciliario con monitoreo electrónico (de 974 a 1.922)³⁸, luego estable durante 2019, en un promedio anual de 1.966 (Gráfico 13). Sin embargo, el aumento no ha modificado en nada la situación estructural, ya que representa una porción minúscula del total de personas detenidas: el 96% están encerradas en cárceles, alcaidías y comisarías (Tabla 4).

El sistema de monitoreo electrónico fue inaugurado en 1997 por la entonces subsecretaria de Justicia, María del Carmen Falbo, y suspendido en 2008 luego del hecho conocido como cuádruple cri-

35 Ver CPM (2017: 122-141).

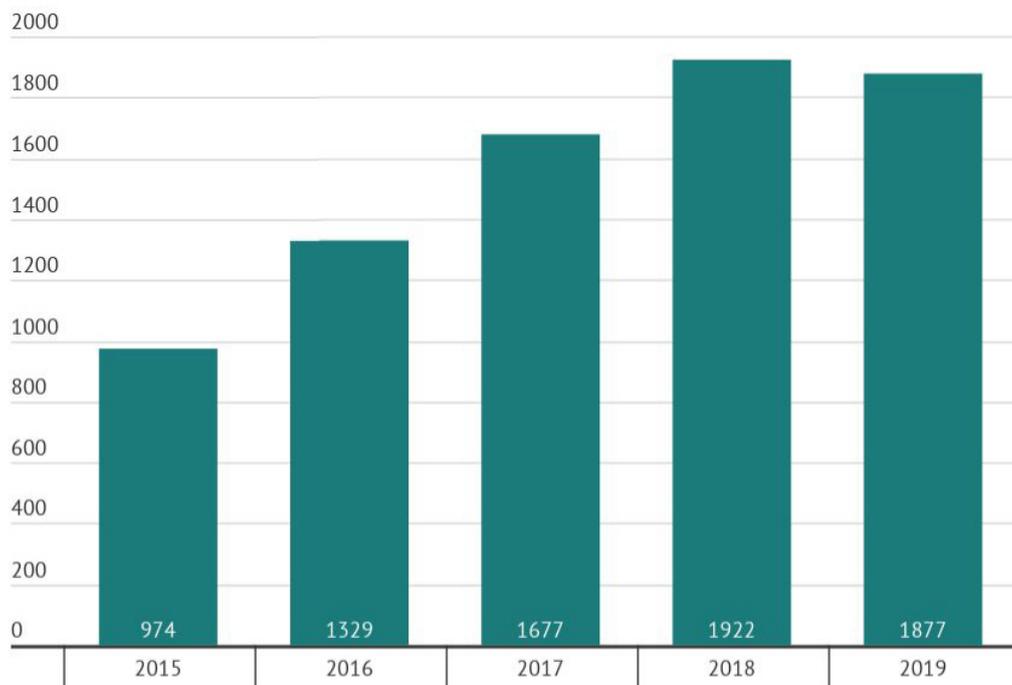
36 Asamblea General ONU, resolución 45/110, 14 de diciembre de 1990.

37 Informe RUD 2019. Este dato recién comenzó a ser publicado por la Procuración en los informes anuales del RUD a partir de 2013, por lo cual se desconocen los valores previos.

38 En este cálculo no se incluyen los arrestos domiciliarios sin monitoreo electrónico (representan la minoría), debido a que el SPB no los contabiliza por estar fuera de su jurisdicción.

men de Campana, que tuvo gran repercusión mediática pues uno de los responsables estaba bajo este régimen. Recién recobró impulso a partir de 2014 a instancias del Ministerio de Justicia y de la Corte Suprema provinciales, que propusieron un listado restringido de 400 detenidos para incorporarse a la medida como respuesta al agravamiento de la sobrepoblación (Vieito, 2019: 276-281)

Gráfico 13. Cantidad de personas con arresto domiciliario bajo la modalidad de monitoreo electrónico, 2015-2019 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a partes de población detenida provistos por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires (2015-2019).

Periódicamente, llegan a la CPM denuncias de situaciones que ameritan el arresto domiciliario y cuyas/os juezas/ces se resisten a otorgar. Por un lado, personas con enfermedades terminales o graves problemas de salud cuya mejora requiere condiciones de vida, desde dieta especial hasta condiciones edilicias pasando por el acceso al sistema de salud pública³⁹. Por otro, mujeres embarazadas o madres con hijos/as menores de cinco años viviendo en el encierro, que a diciembre de 2019 sumaban 77⁴⁰. También permanecían detenidas 185 personas mayores de 70 años⁴¹ y 143 sobreseídas con medidas de seguridad⁴².

Según las estadísticas de la SCJBA, en 2018 los juzgados provinciales de ejecución penal denegaron la mayor parte de las solicitudes enmarcadas en la progresividad de la pena: el 80% de las li-

39 Ver Desatención de la salud. En 2009, mediante la ley 13.943/09 se reformó el art. 159 del Código Procesal Penal de la provincia, restringiendo la alternativa a la prisión a casos de “enfermedades incurables en un período terminal”.

40 Ver capítulo Mujeres y trans en el encierro. Vale recordar que en 2015 el juez de San Isidro Gabriel David presentó un habeas corpus colectivo solicitando a los jueces que otorgaran el arresto domiciliario de todas las mujeres con niños/as o embarazadas que estaban a su disposición detenidas en la UP 33. No obstante, la mayoría lo rechazó.

41 Informe SNEEP 2018.

42 Datos de diciembre 2019. Según el artículo 34 del Código Penal, no es punible la persona “que no haya podido en el momento del hecho, ya sea por insuficiencia de sus facultades, por alteraciones morbosas de las mismas o por su estado de inconsciencia, error o ignorancia de hecho no imputables, comprender la criminalidad del acto o dirigir sus acciones”; no obstante, “el tribunal podrá ordenar la reclusión del agente en un manicomio” en razón del “peligro de que el enfermo se dañe a sí mismo o a los demás”.

bertades condicionales, el 67% de las libertades asistidas, el 77% de las salidas transitorias, el 83% de pases a régimen abierto y el 88% de arrestos domiciliarios⁴³. A diciembre de 2019 había apenas 981 detenidos con salidas transitorias (un 4% del total de condenados) y 341 en el programa Casas por cárceles, dos tercios de cuya capacidad está inutilizada⁴⁴.

Sólo el 6% de las personas con prisión preventiva espera la sentencia afuera de la cárcel con monitoreo electrónico. Entre 2016 y 2018 la defensa penal oficial solicitó un promedio de 630 alternativas a la prisión preventiva⁴⁵; lejos de las alternativas, el Poder Judicial opta por la cárcel. La sobre-población es un producto directo de la política criminal que sobre-encarcela de manera creciente.

1.5. Falsas soluciones

Ante los problemas que genera el constante aumento de la población detenida, desde 2013⁴⁶ distintos órganos judiciales vienen implementando, sin coordinación, medidas de emergencia para limitar el ingreso de nuevas personas a las cárceles colapsadas de su respectiva jurisdicción. Así, en 33 de los 64 establecimientos del sistema se ha fijado un *cupo judicial*: un máximo de detenidos que, por orden de un/a juez/a, el SPB no debe superar⁴⁷. Las 16 causas donde se resolvieron estos 33 cupos fueron originadas en presentaciones de distintos actores como la defensa oficial (8 casos), la oficina judicial de Procuración (1) y personas detenidas (1), o por iniciativa de jueces/zas (3), en varias de ellas con intervención de la CPM⁴⁸. Intervinieron nueve juzgados de ejecución penal, dos correccionales, dos de garantías y un tribunal oral.

La fijación de este límite no se basa en un relevamiento exhaustivo y sistemático respecto de las condiciones edilicias, en pericias técnicas ni en estándares internacionales de derechos humanos. Solamente cuatro juzgados construyeron el cupo basándose en la intervención de peritos de algunas de las siguientes especialidades: ingeniería, arquitectura, higiene y seguridad, trabajo social, psicología, psiquiatría y medicina forense. Es el caso de las resoluciones sobre las unidades 9 de La Plata, 21 de Campana y 15, 44 y 50 de Batán, que consideran no sólo el espacio disponible en las celdas sino también la capacidad del servicio sanitario, de la cocina, las condiciones edilicias, la cantidad de personal, entre otras cuestiones⁴⁹. Contrariamente, al menos en 24 de los 33 casos el número máximo establecido corresponde a la cantidad de personas detenidas el día de la resolución o al cupo infor-

43 SCJBA, Juzgados de ejecución penal, Incidentes en etapa de ejecución 2018. Disponible en <http://www.scba.gov.ar/informacion/estadisticas.asp> Al momento de edición de este Informe no se habían publicado los datos correspondientes a 2019.

44 Parte de población detenida en el SPB, diciembre 2019, provisto por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

45 Informe sobre la Defensa Penal 2018, Control de Gestión, Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires.

46 Existen cuatro antecedentes aislados en 2005, 2008 y 2010.

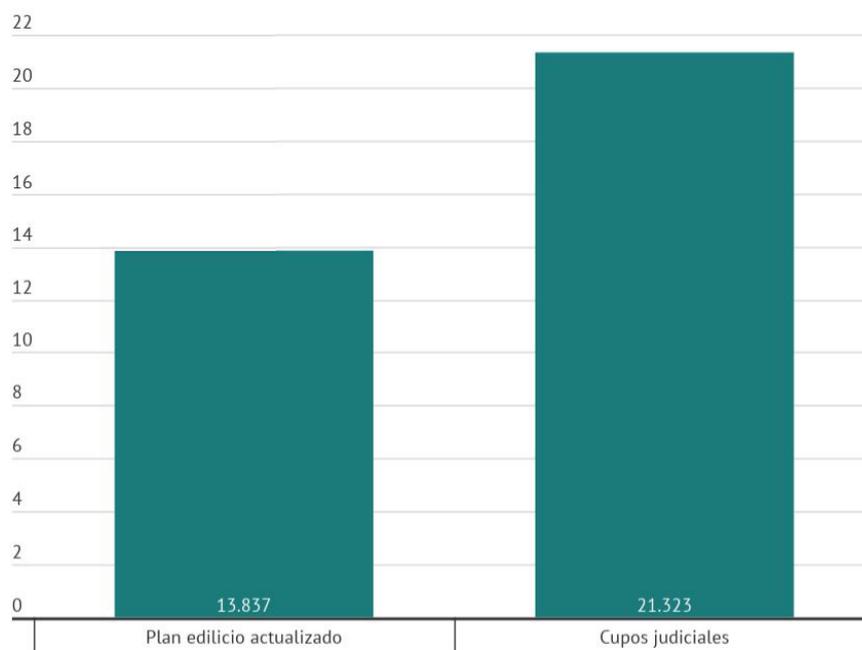
47 Además, en 3 unidades los órganos judiciales ordenaron al SPB “establecer un cupo máximo” o “adecuar la población a la capacidad edilicia”, pero en ningún caso definieron un número. Sobre los 28 establecimientos restantes no se estableció un cupo judicial ni se realizaron intervenciones como las anteriores.

48 Se desconoce el origen de 3 causas.

49 Juzgado Correccional N° 2 La Plata (UP 9, año 2013), Cámara de Apelación y Garantías Zárate-Campana (UP 21, año 2016), Juzgado de Ejecución Penal N° 2 Mar del Plata a cargo de Juan Galarreta (UP 44, año 2018) y Juzgado de Ejecución Penal N° 1 Mar del Plata a cargo de Ricardo Perdichizzi (UP 50, 2019). En el caso de la UP 15 Batán, la Cámara de Apelación de Mar del Plata confirmó en 2008 un cupo sugerido por peritos de la SCJBA, pero la causa fue recurrida y actualmente no está firme, a la espera de que resuelva la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En 2018 el Juzgado de Ejecución Penal N° 1 de Mar del Plata ordenó nuevas pericias, realizadas por la Asesoría Pericial Departamental, las cuales dictaminaron la necesidad de fijar un cupo menor al informado por las autoridades de la unidad. Aprovechamos para corregir una interpretación errónea plasmada en el Informe CPM 2019: el titular del juzgado, Ricardo Perdichizzi, no estableció una cifra entendiendo que antes debe resolverse la causa en curso.

mado por las autoridades penitenciarias⁵⁰: consiste entonces en un *cupo de emergencia*. Tal es así que a suma de las plazas definidas por los/as jueces/zas sobredimensiona la capacidad real en 7.500.

Gráfico 14. Cantidad de plazas de 33 cárceles bonaerenses, según plan edilicio actualizado o cupos judiciales



Fuente: CPM en base a Plan edilicio y de servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016) y otros documentos del Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires; relevamiento propio de causas judiciales sobre fijación de cupos.

Aun así, 30 de los 33 cupos judiciales estaban excedidos en diciembre de 2019; incluso si consideráramos válidas las cifras establecidas por las/os juezas/ces, en dichos lugares la sobrepoblación alcanzaría un promedio de 50%.

La fijación de estos cupos ha derivado en reiterados litigios con el Ministerio de Justicia que apeló de manera automática las órdenes judiciales pasando por Cámaras, Tribunal de Casación e incluso la Suprema Corte⁵¹. Para sostener esta política, la gobernadora María Eugenia Vidal creó en 2016 la Dirección Provincial de Asuntos Contenciosos dentro de la Subsecretaría de Política Penitenciaria, con el objetivo de “realizar el seguimiento y sistematización de los asuntos contenciosos en materia de alojamiento de detenidos, formulando las presentaciones y/o peticiones que sean necesarias”⁵². Pese a esto, al menos 20 de los 33 cupos judiciales tienen actualmente carácter de sentencia firme. De todos modos, dichos cupos también han sido superados ampliamente sin implicar costos penales y/o administrativos para los/as responsables. Según surge de la lectura de estos expedientes, las discusiones generalmente culminan con el Poder Ejecutivo amparándose en la falta de presupuesto y el Poder Judicial en que la policía detiene cada vez más personas y las leyes lo obligan a

50 Se desconoce el dato para 4 cupos judiciales.

51 Esta estrategia fue sostenida también por el gobierno de Daniel Scioli.

52 Decreto 1577/16.

encerrar. El Poder Legislativo ni siquiera participa de las audiencias.

La iniciativa judicial de fijar cupos fue inviable porque colisionó con su propia tendencia al encierro: pretende limitar el encarcelamiento de las personas que manda a encarcelar. La Corte dejó transcurrir los procesos mientras fueron experiencias sin coordinación entre sí⁵³. Pero la iniciativa del Juzgado Correccional 2 de La Plata de establecer cupos en todas las unidades del servicio penitenciario⁵⁴ dejó en evidencia que el problema principal no era la infraestructura carcelaria sino la política criminal. En vez de dar un respaldo a la voluntad resolutoria demostrada por el juez Eduardo Eskenazi, en noviembre de 2018 la Corte lo desplazó de esa tarea (luego de haberlo avalado en 2017) y la delegó en el Tribunal de Casación Penal (TCP), donde ya existía un espacio interinstitucional que en ese momento acumulaba tres años sin dar respuesta a los problemas estructurales⁵⁵. En ese marco, el TCP hizo público en octubre de 2019 un diagnóstico⁵⁶ donde reconoce la situación crítica que atraviesa el sistema de encierro provincial en cuanto a la vulneración generalizada de derechos y garantías, y admite que es producto de decisiones políticas de los tres poderes del Estado provincial. No obstante, se trata de un diagnóstico circunscripto al problema de la sobrepoblación, sin profundizar ni mencionar otros problemas estructurales: la crisis generalizada de la atención sanitaria, las muertes evitables, el deterioro edilicio, la deficiencia en la provisión de alimentos, los obstáculos para la vinculación familiar, el aislamiento, los problemas específicos que atraviesan poblaciones particulares como jóvenes, mujeres, trans y travestis, los traslados constantes, la violencia física y el robo de pertenencias por parte de agentes penitenciarios y policiales. Es decir, prácticas sistemáticas de tortura y malos tratos. En ese documento, el TCP presentó también una serie de propuestas para mitigar el problema de la sobrepoblación. Una de ellas fue el “desalojo inmediato de personas alojadas en comisarías clausuradas y prohibición de rehabilitación”. Cabe señalar que esto ya había sido ordenado en diciembre de 2018 por el Juzgado Correccional 2 de La Plata, en el marco de la causa F-3359, resolución sistemáticamente incumplida desde entonces por fiscales, jueces y funcionarios policiales: en diciembre de 2019 había 103 comisarías clausuradas que alojaban detenidos. “Prohibir”, “exhortar”, “ordenar” e “instar” son acciones que ya se formalizaron sin modificar los hechos y sin que se sancione su incumplimiento.

El TCP sugirió también utilizar la herramienta constitucional de la conmutación de penas, aunque aplicando una serie de requisitos que reducirían al mínimo su incidencia en la realidad carcelaria. En todos los casos se trata de personas con condena firme y que cumplen con las restricciones del art. 14 del Código Penal: no ser reincidentes ni haber cometido determinados delitos⁵⁷. Sobre estas condiciones, se propone conmutar las penas de personas con más de 60 años que tengan la mitad de la pena cumplida; mujeres con hijos/as menores de 5 años que tengan la mitad de la pena cumplida; personas con penas menores de 3 años que tengan un tercio de la pena cumplida; personas con penas menores de 6 años, que tengan dos tercios de la pena cumplida y que se encuentren

53 Como dijimos antes, intervinieron 9 juzgados de ejecución penal, 2 correccionales, 2 de garantías y 1 tribunal oral, además de las cámaras que resolvieron las apelaciones.

54 Causa N° F-3359 caratulada “Monasterio y otro s/ Habeas Corpus Colectivo – Cupo unidades carcelarias Provincia de Buenos Aires”, Juzgado Correccional N° 2 La Plata.

55 El espacio se denominaba “Mesa provincial de trabajo sobre condiciones de detención en cárceles de la Provincia”.

56 “Documento sobre las condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires (RC. 2301/18)”. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/48189-documento-del-tribunal-casacion-penal-bonaerense-sobre-condiciones-detencion>

57 Homicidio agravado, abuso sexual, trata de personas para explotación sexual, privación ilegal de la libertad coactiva seguida de muerte, corrupción de menores, tenencia o producción de pornografía infantil, tortura seguida de muerte, homicidio en ocasión de robo, robo con armas o en deshabitado y en banda, secuestro extorsivo seguido de muerte, trata de personas para explotación laboral, financiamiento al terrorismo, violación a la ley de estupefacientes, contrabando aduanero.

usufructuando el régimen de salidas transitorias.

Tomando como referencia la base de datos 2018 del SNEEP, última disponible y con las limitaciones metodológicas que presenta, se puede cuantificar de manera aproximada el alcance de esta medida: la población detenida en el SPB se reduciría apenas un 4,2%, de acuerdo al siguiente detalle⁵⁸.

Tabla 11. Personas condenadas con posibilidad de acceder a la conmutación de penas, según condiciones propuestas por el TCP, año 2018 (valores absolutos y porcentuales)

Condiciones para acceder a la conmutación de penas (*)	Cantidad de personas	% sobre total de población detenida
Personas con 60 años o más, que tengan la mitad de la pena cumplida	120	0,3%
Mujeres con hijos/as menores de 5 años, que tengan la mitad de la pena cumplida	170	0,4%
Personas con penas menores de 3 años, que tengan un tercio de la pena cumplida	1.182	2,7%
Personas con penas menores de 6 años, que tengan dos tercios de la pena cumplida y que se encuentren usufructuando el régimen de salidas transitorias	328	0,8%
Total	1.800	4,2%

Fuente: CPM en base a Informe SNEEP 2018. **Nota (*):** En todos los casos con condena firme, no reincidentes y no habiendo cometido determinados delitos (según art. 14 CP). La proporción se calcula sobre el total de personas detenidas a diciembre de 2018.

Es notable que mientras se asimila la posibilidad de conmutar penas no se esté bregando con el mismo énfasis, y mediante normas prácticas concretas, para dictar medidas alternativas al encierro en la etapa de investigación o resolver las libertades con mayor celeridad durante los primeros momentos de la detención en casos en los que es evidente que el proceso continuará en libertad, entre otras que podrían adoptar rápidamente juezas/ces y fiscales.

Por esto, la CPM reclama la derogación de la resolución 567/13 de la Procuración General, que obstaculiza la disposición de la inmediata libertad cuando es pertinente. La aplicación de esta resolución como principio general ha derivado en casos absurdos: en comisarías clausuradas y con alto nivel de hacinamiento se encuentran personas por supuestos delitos como resistencia a la autoridad, tentativa de hurto o encubrimiento⁵⁹.

El problema persistirá y se agravará si no se limitan las detenciones restringiendo las prisiones preventivas, no se otorgan libertades condicionales o salidas transitorias a personas que cumplen los requisitos, y no se amplía la cobertura del arresto domiciliario y otras alternativas al encierro.

58 La base del SNEEP registra algunos delitos en categorías agrupadas, haciendo imposible aplicar con precisión una de las condiciones propuestas por el TCP. Otro problema es la insuficiencia de datos vinculados al tiempo cumplido de las condenas. Por estas razones, los valores de la Tabla 11 son aproximados y están sujetos a revisión.

59 En igual sentido, valoramos la derogación de la resolución 752/00, decidida en enero de 2020, que instruyó a los fiscales para apelar automáticamente todas las resoluciones que concedieran excarcelaciones.