



SECCIÓN INICIAL

ACCIONES DEL MECANISMO LOCAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA DURANTE 2021

Se describen a continuación las acciones desplegadas por el Mecanismo Local de Prevención de la Tortura (MLPT) durante el año 2021, incluyendo el trabajo de los equipos de la sede central¹, de las delegaciones y de las organizaciones del programa Punto Denuncia Torturas (PDT). En noviembre de 2019 la CPM fue designada como MLPT por decisión del Consejo Federal de Mecanismos Locales y a propuesta del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (conforme Art. 22 inc. h de la Ley 26.827), reconociendo formalmente la tarea realizada por el organismo durante los 17 años anteriores.

Tabla 1. Acciones del MLPT-CPM durante 2021

Acciones	Cantidad
Inspecciones en lugares de encierro	456
Entrevistas a víctimas y/o familiares	40.559
Presentaciones judiciales individuales	25.562
Presentaciones judiciales colectivas	199
Presentaciones administrativas	594
Querellas iniciadas	14
Querellas en trámite (iniciadas en años previos)	39
Audiencias de juicio oral	2
Presentaciones internacionales	8

Fuente: CPM en base a registros de los programas del MLPT.

¹ Inspección en lugares de encierro, Recepción de denuncias, Niñez, Salud mental, Monitoreo de la violencia policial, Litigio estratégico, Producción y análisis de información, Unidad temática de litigio colectivo, Unidad temática de intervenciones complejas, Control de la corrupción e inteligencia ilegal.

Se realizaron **456** inspecciones en lugares de encierro² y **40.559** entrevistas o comunicaciones³ con víctimas o familiares de víctimas de violencia estatal. Por las situaciones relevadas en las inspecciones o comunicadas a la CPM por otras vías, se hicieron **199** presentaciones judiciales colectivas⁴. Por los hechos de tortura y/o malos tratos relevados en entrevistas, más de **25.562** presentaciones judiciales individuales⁵. Se hicieron también **594** presentaciones administrativas a organismos del poder ejecutivo.

En casos particularmente graves, este MLPT se presentó como querrelante⁶ en **14 nuevas causas** judiciales que investigan hechos de violencia policial o penitenciaria, corrupción policial o penitenciaria, inteligencia ilegal y lesa humanidad; se suman a otros **39 litigios ya vigentes**. En el marco de algunas de estas causas, psicólogas de la CPM acompañaron a las víctimas. En cuanto al desempeño judicial en estas causas, se hicieron presentaciones a los propios juzgados y a los organismos de contralor judicial, reclamando celeridad, trato adecuado de las víctimas y acceso a información⁷.

En los casos de mayor gravedad, se realizaron **8** presentaciones internacionales ante el sistema interamericano y el sistema internacional de derechos humanos, entre ellas seis solicitudes de medidas cautelares. A su vez, se interpuso **un amparo** para garantizar el normal desarrollo del plan de vacunación por Covid-19 en el SPB.

Se participó en el desarrollo de **dos juicios orales**, en los cuales se obtuvieron condenas contra funcionarios estatales. En un caso se condenó al ex director del centro cerrado COPA (perteneciente al OPNyA) por vejaciones y apremios ilegales contra tres jóvenes en 2016, en el marco de una persecución y golpiza. La jueza valoró los informes técnicos y decla-

2 Cárceles, comisarías, alcaldías, centros de detención de jóvenes, hogares de niñez, hospitales de salud mental, comunidades terapéuticas, entre otros.

3 Incluye entrevistas en lugares de encierro, en la sede del organismo, por teléfono o por correo electrónico, así como derivaciones de casos desde otros organismos.

4 Habeas corpus, informes, denuncias de incumplimiento de sentencia, control de ejecución de sentencias, entre otras.

5 Habeas corpus, informes, pedidos de audiencia, denuncias penales, entre otras.

6 En carácter de particular damnificado institucional y/o en representación de familiares de las víctimas.

7 De las 53 causas activas durante 2021, 39 tramitaban en el fuero penal provincial y 14 en el federal.

raciones testimoniales de las/os profesionales de la CPM⁸. En el otro, se condenó a un ex médico policial de Punta Indio por falso testimonio en el asesinato del joven Sebastián Nicora, en 2013. La CPM patrocinó a la familia durante el debate oral donde se comprobó que la intervención del acusado provocó el retraso de la investigación al ocultar el disparo por arma de fuego, afirmar que murió por un golpe con elemento corto-punzante y no realizar las prácticas indicadas en los protocolos⁹.

En cuanto a actividades de inteligencia ilegal, se presentaron **dos informes** a la Comisión bicameral de fiscalización de los organismos y actividades de inteligencia del Congreso de la Nación; **una denuncia** a la Secretaría permanente del jurado de enjuiciamiento de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, requiriendo que se investigue la participación de tres agentes fiscales de Lomas de Zamora en actividades de inteligencia ilegal contra jueces de dicho departamento judicial; **una presentación** ante el Relator especial de ONU sobre la independencia de magistrados y abogados; y diversas presentaciones ante juzgados federales en las causas 14149/2020, 2916/2020 y 49753/2019.

1. FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES

Con el propósito de multiplicar la capacidad de recepción de denuncias y de intervención ante los poderes públicos, se consolidó y amplió el programa **Punto Denuncia Torturas**¹⁰, integrado actualmente por 11 organizaciones de familiares y ex detenidos/as de distintas localidades de la provincia de Buenos Aires: ACIFAD (Asociación de Familiares de Detenidos), FADELI (Familiares de detenidos y liberados), Proyecto Mecha, Coopera-

8 <https://www.andaragencia.org/condenaron-por-severidades-vejaciones-y-apremios-ilegales-al-ex-subdirector-del-centro-cerrado-copa/>

9 <https://www.andaragencia.org/condenaron-al-ex-medico-policial-jose-daraio-por-falso-testimonio/>

10 En este enlace puede verse el spot de lanzamiento del Programa: <https://youtu.be/e3AQtGTcGQM>

tiva Esperanza, Casa Joven Diana Sacayán, Red de familiares Camino al Siglo XXII, Colectivo Dignidad, Asociación Pocho Lepratti, La unión hace la fuerza y Colectivo nacional de detenidos. Desde este año se incorporó el colectivo Ni una menos en la cárcel.

Además de potenciar la capacidad de intervención, este Programa reconoce y fortalece el trabajo territorial de las organizaciones, concibiendo a los familiares y ex detenidos como agentes indispensables para la prevención de la tortura y cumpliendo con los principios de cooperación y complementariedad establecidos en la ley nacional 26.827.

Para ampliar y diversificar la presencia del MLPT en los lugares de encierro, se conformaron **4 delegaciones** (conurbano, centro, sur y noreste). Esto permitió un mayor despliegue territorial, incrementando la frecuencia de inspecciones a los establecimientos situados en esas zonas y, por lo tanto, la cantidad y calidad de las intervenciones ante los órganos competentes. Además, permiten una presencia inmediata en los lugares para intervenir en casos de urgencia por situaciones de violencia, enfermedades graves o conflictos, facilitan el seguimiento de los casos y un mejor acompañamiento a las víctimas. En la actualidad hay tres nuevas delegaciones: noroeste (Junín), atlántica (Mar del Plata) y conurbano (La Matanza).

Con el objetivo de mejorar la incidencia y hacer seguimientos sobre la situación de personas detenidas con enfermedades o lesiones de mayor gravedad y/o urgencia, desde septiembre de 2021 se inició el trabajo de la **Unidad de intervenciones complejas**, hoy reconvertida en Programa de Intervenciones Complejas. En esos cuatro meses realizó 81 entrevistas y abordó 28 casos, en el marco de los cuales hizo 112 presentaciones judiciales individuales y 17 oficios a la Dirección Provincial de Salud Penitenciaria¹¹.

Bajo el principio de que el acceso a la información constituye un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos, se lanzó un sitio web **Datos Abiertos** que reúne información cuantitativa sobre la situación de los derechos humanos en la provincia de Buenos Aires. Incluye datos propios o sistematizados a partir de registros administrativos policiales, judiciales, penitenciarios, de salud y de niñez. Expone datos actuales, se-

11 Sobre esto, ver la sección Políticas penitenciarias.

ries históricas, cálculos proporcionales y de tasas, análisis comparativos, cruces de variables y lecturas descriptivas. Además pone a disposición de otras instituciones, organizaciones y público en general las bases de datos propias de nuestro organismo sobre casos de tortura y fallecimientos. La CPM releva y genera información fiable, precisa, relevante, oportuna y accesible para evaluar políticas públicas, visibilizar y prevenir la tortura, y fundamentar propuestas de transformación. Asimismo, controla el cumplimiento de los principios legales de la información pública y evalúa su calidad según las convenciones metodológicas y estadísticas vigentes¹². (<https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/>).

Durante 2021 se consolidó la tarea de **control sobre prácticas de corrupción** de las agencias penitenciaria y policial. Se presentaron denuncias administrativas ante las auditorías de Asuntos Internos de los ministerios de Seguridad y de Justicia y, en algunos casos, denuncias penales. Además se analizan los presupuestos anuales de las áreas en cuestión, y se realiza una compulsa recurrente de las compras y licitaciones abiertas por el SPB en relación a recursos críticos: medicamentos, alimentos, servicio de catering. Entre los hechos de corrupción registrados, se destacan extorsiones, robos de pertenencias, amenazas, armado de causas, narcotráfico, *venta* de pabellones, exacciones ilegales, golpizas y torturas en el marco de exigencias dinerarias, e incumplimiento de las obligaciones de las empresas prestatarias del servicio alimentario.

En junio de 2021 dio inicio un proyecto de **monitoreo territorial y promoción de acceso a la justicia en casos de violencia de las fuerzas de seguridad a NNAyJ**. Se trata de un trabajo articulado entre la CPM y el Observatorio de violencia institucional del consejo local de promoción y protección de derechos de la niñez de La Matanza (OVILAM). El objetivo general apunta a ampliar y mejorar las intervenciones en casos de violencia policial contra NNAyJ. En los primeros seis meses se intervino conjuntamente en 22 casos que involucraron a 31 víctimas, en su mayoría menores de 18 años¹³. La articulación generó el incremento de casos abordados; la garantía de presencia territorial en el acompañamiento a víctimas, así como en las dependencias policiales cuando se produjeron

12 Sobre esto, ver Acceso a la información pública.

13 En total la CPM abordó 403 casos de violencia policial que involucraron a más de 500 víctimas.

aprehensiones a jóvenes; la creación de un registro de casos; el seguimiento de trayectorias individuales, particularmente jóvenes que sufren hostigamiento policial; la articulación con dispositivos municipales; y la presentación conjunta de acciones judiciales. En los casos de uso letal de la fuerza donde las víctimas fueron jóvenes, a través del programa Envión Podés se garantizó el contacto con las familias, y se facilitó el acceso a la justicia recibiendo información de las causas penales iniciadas y, consecuentemente, la posibilidad de que brinden datos de relevancia.

2. ORGANIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

La CPM concibe a las víctimas de violencia estatal no sólo como personas que reclaman por sus situaciones particulares sino como colectivos o potenciales colectivos con capacidad para denunciar al Estado y acompañar a otras víctimas. Por eso promueve la conformación de grupos y redes entre familiares de víctimas. Desde 2014 se organizan encuentros provinciales y nacionales que aglutinan a cientos de familiares de todo el país. En el I Encuentro nacional (La Plata, 2015) participaron 60 y en el VII (Chapadmalal, 2021) 600 personas. Como reflejo directo de los avances en términos organizacionales, al primero asistieron 60 *personas* y al séptimo 40 *organizaciones* (a las que se sumaron familiares que no integran colectivos).

De los encuentros participaron personas y organizaciones de Buenos Aires, CABA, Corrientes, Chaco, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero, Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán, San Juan, Mendoza, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro, Neuquén, Entre Ríos y Misiones, y también de países vecinos: Chile, Paraguay y Uruguay. En su mayoría se trata de mujeres de familias vulneradas que viven en zonas periféricas del área metropolitana de la provincia de Buenos Aires; en general son madres de jóvenes hostigados o asesinados por fuerzas de seguridad o que padecen torturas y malos tratos en lugares de encierro.

Durante dos o tres jornadas se despliegan charlas, paneles, capacitaciones, talleres de producción y diversos espacios de encuentro. Todas las instancias están atravesadas por la puesta en común de experiencias, la discusión política, el acompañamiento mutuo, y el aprendizaje de nuevas formas de intervención y organización. Se hace hincapié en la transmisión de conocimientos técnicos para enfrentar, abordar o prevenir violencias estatales, sobre todo en cuanto a la recepción y sistematización de las denuncias y a los procedimientos legales básicos para denunciar vulneraciones y preservar derechos.

A su vez, los encuentros favorecen la construcción de lazos de solidaridad entre víctimas y familiares de distintas localidades. En ese marco, han surgido actividades de acompañamiento mutuo en fechas conmemorativas o eventos judiciales como juicios orales. Junto a marchas y movilizaciones, todas estas actividades contribuyeron a la constitución de las organizaciones como actores visibles en la escena pública.

Esta política institucional se viene desarrollando de acuerdo a etapas programadas. Primero, generar espacios para el intercambio de experiencias y la capacitación. Segundo, alentar repertorios articulados de acción colectiva para visibilizar las demandas, y favorecer la conformación de un actor social capaz de interpelar al Estado y a la sociedad. Tercero, fortalecer su capacidad de intervención y asistencia a otras víctimas, lo cual se acompañó con la creación del programa Punto Denuncia Torturas, ampliado durante 2021.

Por último, la CPM promueve la integración de estas organizaciones con aquellas que trabajan en torno a las políticas de memoria, reconociendo las líneas de continuidad entre experiencias vividas en dictadura y en democracia. Se pretende inscribir el activismo actual en una historicidad de largo plazo que dote de mayor legitimidad a las víctimas del presente. Por esta razón, en 2019 y 2021 los encuentros nacionales de familiares (VI y VII) se hicieron en conjunto con los encuentros nacionales de organizaciones y espacios de memoria (IV y V).

3. PARTICIPACIÓN EN INSTANCIAS INTERINSTITUCIONALES

- Comisiones de trabajo y audiencias convocadas por la SCBA en el marco de la causa Verbitsky P83.909. Se participó en las audiencias y en las comisiones donde se discutieron y acordaron propuestas sobre indicadores, ingresos y egresos al sistema penal, condiciones de alojamiento y comisarías .
- Audiencias en el marco de la causa 100.983 ante la Sala V del Tribunal de Casación Penal, por la situación de las comisarías bonaerenses. Se presentaron escritos, se requirió y aportó información actualizada, y se hizo un seguimiento de las medidas adoptadas por el Ministerio de Seguridad .
- Comisiones de trabajo del Órgano de revisión local de la ley de salud mental. Se aportó a la producción de información fiable para el monitoreo de las políticas de salud mental y a la elaboración de diagnósticos y propuestas para el abordaje de la salud mental en la niñez.
- Mesa de reforma del Código de Procedimientos Civiles y Comerciales de la provincia de Buenos Aires, impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Entre octubre y diciembre se elaboraron propuestas y se participó de reuniones aportando al anteproyecto de ley fundamentalmente en materia de control de legalidad de internaciones por salud mental, y determinación de la capacidad civil.
- Comisiones para la reforma del Código de Faltas de La Plata. Se solicitó, sin éxito, la realización de audiencias públicas para debatir el proyecto de ordenanza remitido al Concejo Deliberante en 2020 por el intendente municipal. En las reuniones de comisión presentamos propuestas y observaciones. El proyecto creaba un “código de convivencia” que consolidaba el sesgo punitivo de los códigos de faltas. Fueron tomadas en cuenta algunas de las observaciones (por ejemplo, se suprimió el arresto como sanción) pero se mantuvieron otras previsiones como el decomiso, la facultad de realizar allanamiento por la autoridad administrativa y sin orden

judicial, la regulación de las manifestaciones públicas, la criminalización de las actividades de subsistencia y de la oferta de sexo en la vía pública. Ante su inminente tratamiento legislativo, presentamos un nuevo informe advirtiendo sobre los defectos de inconstitucionalidad y convencionalidad del proyecto, pese a lo cual fue aprobado por el Concejo.

- Mesa de trabajo permanente en el marco de la causa judicial por el hospital monovalente Alejandro Korn de La Plata.
- Mesa de trabajo mensual con el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia para el seguimiento de la adecuación del hogar San Patricio.

4. LUGARES INSPECCIONADOS

Unidades penitenciarias: 1 de Olmos, 2 de Sierra Chica, 3 de San Nicolás, 4 de Bahía Blanca, 5 de Mercedes, 7 de Azul, 8 de Los Hornos, 9 de La Plata, 10 de Melchor Romero, 11 de Baradero, 12 de Gorina, 15 de Mar del Plata, 17 de Urdampilleta, 18 de Gorina, 19 de Saavedra, 21 de Campana, 22 de Olmos, 23 de Florencio Varela, 24 de Florencio Varela, 26 de Olmos, 27 de Sierra Chica, 28 de Magdalena, 30 de General Alvear, 31 de Florencio Varela, 32 de Florencio Varela, 33 de Los Hornos, 34 de Melchor Romero, 35 de Magdalena, 36 de Magdalena, 37 de Barker, 38 de Sierra Chica, 39 de Ituzaingó, 40 de Lomas de Zamora, 41 de Campana, 42 de Florencio Varela, 43 de La Matanza, 44 de Batán, 45 de Melchor Romero, 46 de San Martín, 47 de San Martín, 48 de San Martín, 51 de Magdalena, 52 de Azul, 54 de Florencio Varela, 57 de Campana, 58 de Lomas de Zamora.

Alcaidías: Pettinato de La Plata y Campana.

Comisarías: 10° de Lomas de Zamora, 3° de Virrey del Pino, San Pedro, DDI de Bahía Blanca, Gregorio Laferrere. También se realizaron seguimientos sobre las 21 comisarías sujetas a medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Centros de jóvenes: Almafuerte, Vergara, Lugones, Araoz Alfaro, COPA, Virrey del Pino, Contención Hogar de tránsito La Plata, CREU Lomas, Pablo Nogués, Ibarra, Eva Perón, Recepción La Plata, Recepción Bahía Blanca, El Castillito, Batancito, CAD Mar del Plata y CAD San Martín.

Hogares: San Patricio (City Bell), Casa de Justina (Ciudadela), Casa de abrigo (La Plata), Casa de abrigo (Lomas de Zamora) y Parador Mil Flores (La Plata).

Hospitales monovalentes: Cabred (Open Door), Esteves (Temperley) y Taraborelli (Necochea).

Comunidades terapéuticas: Casa del Sur (Monte Grande), Fundación Cándil (Pilar), Cumelén (Olavarría), El Reparó (San Miguel), San Mateo (San Miguel del Monte) y Proyecto Universo (La Plata).

Hogar para la tercera edad: San José de la Providencia (Zárate).

POLÍTICA CRIMINAL: LA VIEJA NORMALIDAD

INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años las reformas legislativas promovidas por los sucesivos gobiernos, compartidas y aplicadas por el poder judicial, más un creciente plafón de discursos mediáticos punitivistas endurecieron el tratamiento estatal del problema de la seguridad y extendieron el alcance del sistema penal¹. Esto incluye el incremento de penas, la reducción de garantías procesales, la delegación de la investigación judicial en la policía, la saturación policial y el empleo de fuerzas militarizadas para la ocupación de los territorios, la expansión de las fiscalías y el debilitamiento de la defensa pública, el incremento de la tasa de encarcelamiento a valores inéditos y, como consecuencia, la vulneración sistemática de los derechos más elementales de las personas alcanzadas por el sistema penal.

La continuidad de la tortura como práctica para el gobierno de las poblaciones más pobres nunca constituyó parte de la agenda de reformas estructurales planteadas por las gestiones de gobierno en la provincia de Buenos Aires. En estos 20 años, no solo no se revirtió la política criminal con una perspectiva de derechos humanos sino que tampoco se promovieron o implementaron políticas destinadas a la prevención de la tortura, la asistencia de las víctimas o la sanción efectiva de los funcionarios públicos denunciados por estos delitos.

La política criminal persigue penalmente a los sectores más vulnerados de manera selectiva, y refuerza esa exclusión social en cárceles donde son sometidos a condiciones inhumanas de vida. Control policial del territorio

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.

mediante la tortura y otras violencias, promoción, aval y nulo control judicial de la actuación policial o del encierro, y tortura penitenciaria son los principales mecanismos de una *violencia estatal organizada* (Binder, 2011) cuya funcionalidad es *castigar y gobernar* a los pobres y, por lo tanto, reproducir las desigualdades sociales.

Los años de gobierno de la alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2016-2019) profundizaron esta tendencia regresiva que había cobrado impulso durante la última parte del gobierno anterior, cuando en 2014 se dictó la emergencia en seguridad. Entre fines de 2019 y comienzos de 2020, la gestión entrante enfrentó este complejo panorama, condicionada en principio por una huelga de hambre masiva de las personas detenidas por la falta de alimentos y de respuestas judiciales a la aplicación de los institutos de la progresividad penal (CPM, 2020: 239-251) y luego por la pandemia de Covid-19.

Una de las primeras medidas del gobierno provincial fue el anuncio y convocatoria, mediante un decreto del Gobernador², a una mesa interinstitucional coordinada por el Ministerio de Justicia para abordar los problemas del sistema penal provincial. Más allá del diagnóstico compartido por los actores que se sumaron a la iniciativa, de las intenciones manifiestas y de unos primeros gestos de colaboración que se plasmaron, la articulación no perduró más allá de los primeros meses del año 2020. Las medidas adoptadas para reducir la población encarcelada con factores de riesgo por la pandemia generaron rechazo en sectores sociales que implementaron protestas o cacerolazos, y medios empresariales de comunicación hegemónicos lanzaron campañas exacerbadas y virulentas de oposición.

Otro espacio de diálogo fue la reapertura de las mesas de trabajo en el marco de las medidas cautelares en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³, notablemente limitadas por la ausencia sistemática del Ministerio de Seguridad y la presencia inerte de los actores judiciales. Impulsado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación desde 2020, este espacio tuvo escasa incidencia para revertir el diagnóstico acordado mayoritariamente por los participantes. Su última

2 Decreto 24 del 16/12/2019.

3 Medidas cautelares solicitadas por la Comisión por la Memoria, el CELS y la Defensoría de Casación, dictadas por la CIDH en 2012, 2016 y 2019 contra el Estado argentino por vulneraciones a los derechos humanos ocurridas en cárceles y comisarías de la provincia de Buenos Aires.

reunión fue en abril de 2021, y luego no hubo más convocatorias ni explicaciones al respecto.

En paralelo al desarrollo de estas mesas, desde septiembre de 2020 y durante 2021, el Tribunal de Casación Penal (TCP) convocó audiencias a distintos organismos para discutir y adoptar medidas contra el hacinamiento en comisarías, en el marco de la causa 100.983. Y entre junio-septiembre de 2021 la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (SCJBA) habilitó comisiones de trabajo interinstitucional para discutir y acordar propuestas de ejecución en el marco de la causa Verbitsky (P83.909), reabierto por orden de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en mayo de 2021.

Hacia fines de 2021, todos estos espacios interinstitucionales habían fallado en sus objetivos manifiestos.

a) Las mesas de seguimiento de las medidas cautelares no tuvieron ningún resultado ni volvieron a ser convocadas.

b) Los fallos del TCP fueron sistemáticamente incumplidos por el Ministerio de Seguridad.

c) La SCJBA adoptó (al cierre de este informe) una resolución en la causa Verbitsky, un año después de la orden de la Corte nacional para que intervenga. Pese a haber recibido aportes sustanciosos y consensuados por todos los organismos participantes, el contenido de la resolución no adopta medidas efectivas ni urgentes que impacten en la crítica situación actual⁴.

Todas estas iniciativas fracasaron a la luz del crecimiento exponencial del sistema penal, que alcanzó nuevas cifras récords, y la continuidad de graves violaciones de derechos humanos. La recuperación de los valores habituales en todos los indicadores cuantitativos de 2021 ubica al año 2020 como una mera excepcionalidad. Mientras la sociedad argentina se preparaba para el ingreso en la mentada *nueva normalidad*, el sistema penal bonaerense fijó su retorno a la *vieja normalidad*. Tras la pandemia, la política criminal sobrevivió intacta.

4 Ver más adelante el apartado 5 “La responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia”.

1. PERSECUCIÓN PENAL

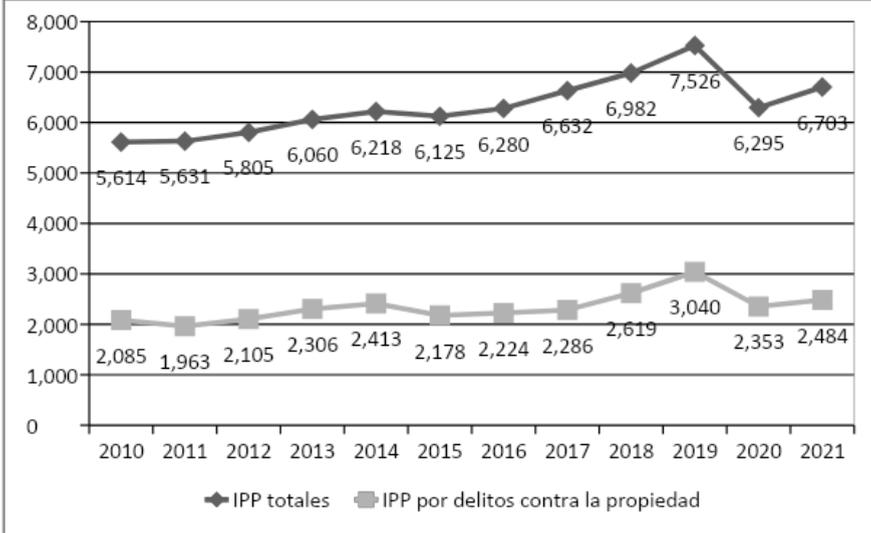
La conjunción entre un esquema de control y regulación ilegal del delito por parte de la policía en los territorios y la actuación judicial automática por el encierro y sin control de las prácticas policiales violentas deriva en la captación selectiva de jóvenes pobres para su ingreso al sistema penal. Las personas de 18 a 30 años representan el 46% de las detenidas en el SPB⁵ y el 48% de las detenidas en comisarías⁶. A su vez, la intervención se concentra sobre presuntos delitos contra la propiedad: representaron en 2020 el 37% de las investigaciones penales iniciadas por el poder judicial, el 41% de las personas detenidas en comisarías, el 45% de las prisiones preventivas concedidas y el 44% de la población carcelaria.

La persecución penal crece año a año, salvo el año 2020 que implicó una excepcionalidad producto de la pandemia. Durante 2021 el Ministerio Público Fiscal de la Provincia inició 847.173 investigaciones penales contra mayores de 18 años, equivalente a 97 investigaciones iniciadas por hora. Si se considera la población adulta de la Provincia, surge una tasa de 6.700 investigaciones abiertas cada 100.000 adultos/as, un tercio por presuntos delitos contra la propiedad.

5 Informe SNEEP 2020. Al momento de edición de este Informe, no se habían publicado los datos correspondientes a 2021.

6 Parte policial del 31/12/2021, remitido por el Ministerio de Seguridad provincial.

Gráfico 1. Tasa de investigaciones penales preparatorias cada 100 mil habitantes adultos/as, totales y por delitos contra la propiedad, provincia de Buenos Aires, 2010-2021



Fuente: CPM en base a estadística penal de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, y a proyecciones poblacionales provistas por la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Una parte de esas investigaciones generó privaciones de libertad: en 2021 se ordenaron 39.125 privaciones, basadas principalmente en sumarios confeccionados por la policía. Como muestra la Tabla 1, entre 2012-2021 sólo el 11% del total de privaciones de libertad fueron producto de una orden judicial. Siguen predominando las detenciones policiales sin orden judicial previa, requisito constitucional incumplido por la policía y el poder judicial.

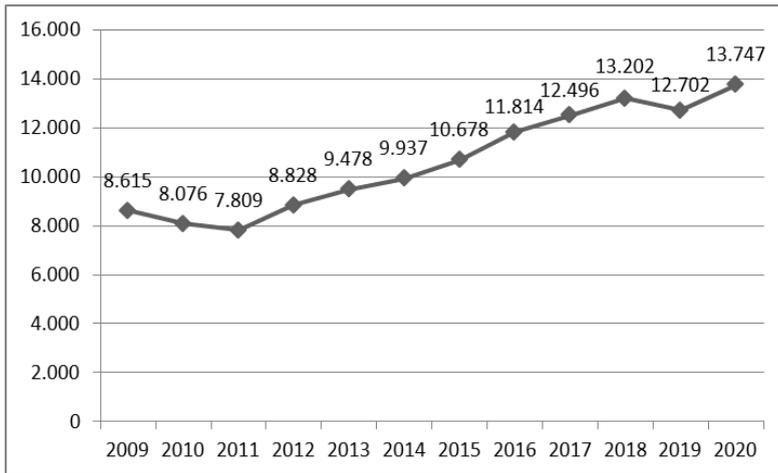
Tabla 1. Privaciones de libertad convalidadas por el poder judicial, según modo de inicio, provincia de Buenos Aires, 2012-2021

Año	Aprehensión policial		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
2020	33.072	87,9%	4.535	12,1%	37.607
2021	35.227	90,0%	3.898	10,0%	39.125
Total	336.774	89,0%	41.414	11,0%	378.188

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

Esta *policialización* de la actividad fiscal se refleja también en otros fenómenos. Uno es el incremento progresivo de las carátulas por resistencia a la autoridad o atentado contra la autoridad, utilizadas como pretexto para demorar personas en comisarías y/o para encubrir abusos de autoridad y malos tratos (Gráfico 2). En 2020 se registraron 12.361 carátulas de este tipo en el fuero penal de adultos y 1.386 en el fuero penal juvenil, respectivamente el 2% y el 8% del total de investigaciones penales abiertas en cada fuero para el mismo año. En la Provincia se inician cuatro causas judiciales por día caratuladas como resistencia o atentado a la autoridad contra jóvenes de 16 o 17 años.

Gráfico 2. Investigaciones penales caratuladas como “resistencia a la autoridad” o “atentado contra la autoridad” en los fueros criminal correccional y de responsabilidad penal juvenil, provincia de Buenos Aires, 2009-2020



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

El otro fenómeno, en contraposición al anterior, es la deficiente investigación de la violencia institucional. Las causas abiertas entre 2014 y 2020 por violencia institucional, en el marco de la ley 14.687/14, representan el 0,5% del total de investigaciones iniciadas. Nueve de cada diez se resuelven mediante el archivo (66%) o la desestimación (23%)⁷, mientras que otra porción de hechos ni siquiera llegan a ser investigados bajo ese marco legal, como es el caso de las muertes producidas por agentes policiales: entre 2018 y 2020 la CPM relevó 388 casos⁸ y la Procuración 211, de las cuales sólo 42 fueron caratuladas como “homicidio agravado por ser miembro de fuerza de seguridad” (Código Penal, Art. 80 inc. 9º).

La ley 14.687 promueve la creación de unidades fiscales especializadas en

⁷ Informes sobre la resolución 1.390 (2016-2017) e Informes del Registro de Violencia Institucional (2018-2020) de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires. A la fecha de publicación de este Informe, la Procuración no había publicado los datos del segundo semestre de 2021.

⁸ Ver “Uso letal de la fuerza” en sección Políticas de seguridad.

los distintos departamentos judiciales y establece una serie de criterios para la investigación pero solo se implementó el artículo referido al Registro de Violencia Institucional (RVI) que, desde 2018, recolecta datos sobre presuntos delitos cometidos por funcionarios públicos sin que esto contribuya al desarrollo de estrategias para su investigación. Las funciones de investigar estos delitos se asignaron de manera desigual en los departamentos judiciales: en algunos casos ayudantías fiscales, en otras oficinas o en pocos casos fiscalías a las que se suman otras competencias. La mayoría de estos dispositivos no ha cumplido con lo requerido por la ley⁹. La decisión institucional de la Procuración General de la Provincia de no aplicar esta ley, además de la responsabilidad que implica su desobediencia, es una señal hacia los operadores judiciales y fuerzas de seguridad acerca del escaso interés estatal en perseguir y sancionar estos delitos. En paralelo, la Procuración tampoco cumple plenamente con la ley 15.005 (que derogó la ley 14.424 nunca cumplida) de creación de la policía judicial, herramienta clave para que la instrucción de las causas sea asumida por el poder judicial y deje de delegarse en la policía bonaerense.

Luego de su visita a Argentina en 2012, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) de la ONU afirmó en el informe presentado al Estado que

“...los Ministerios Públicos Fiscales y de la Defensa Penal deben dotarse de protocolos de actuación que faciliten la investigación de casos de tortura con plenas garantías procesales y eliminen los obstáculos a la denuncia y posterior averiguación de los hechos. Esa labor de investigación se vería fortalecida si se creara una policía judicial independiente, prevista en la Constitución, a órdenes de la Fiscalía”¹⁰.

Al cierre de este informe (abril de 2022), el SPT volvió a visitar nuestro país diez años después y encontró que sus recomendaciones no fueron cumplidas por el Estado provincial¹¹.

Hasta ahí el desempeño articulado de policías, fiscales y juezas/ces de

9 Ver “La investigación judicial de la violencia institucional” en Sección Políticas de justicia.

10 Informe sobre la visita a Argentina del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, publicado en 2013. Disponible en <https://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20SPT%20sobre%20Argentina%20visita%202012.pdf>

11 La visita del SPT a Argentina estaba originalmente programada para marzo de 2020, “pero se vio obligado a interrumpirla casi de inmediato debido a las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19” (14° Informe anual del SPT, marzo 2021).

garantías, pero se abre otro mundo cuando se miran las estadísticas policiales. Durante 2020¹² la policía bonaerense aprehendió 410.088 personas, de las cuales apenas 37.607 (9%) fueron privadas de su libertad por imputación de un delito y sólo 15.249 (4%) ingresaron luego al Servicio Penitenciario Bonaerense porque se les dictó prisión preventiva o fueron condenadas. Esto implica que del total de aprehensiones policiales, el 96% no contenían los elementos mínimos que justifiquen una detención. Esta diferencia expresa el gobierno policial de los territorios a partir de la saturación de efectivos, dirigida a controlar y perseguir a los sectores vulnerados independientemente de sus fundamentos y efectos legales. Cabe destacar, a pesar de su obviedad, que la dirección de la política de seguridad es atributo del poder ejecutivo, y está dentro de sus atribuciones la orientación del accionar policial¹³. Esto se vincula directamente con el incremento de detenciones en comisarías ya que en la mayoría de los casos, aunque no queden detenidas, las personas permanecen horas o días alojadas.

12 A pesar de los reiterados pedidos realizados por la CPM, a la fecha de publicación de este informe no nos habían sido informado los datos del año 2021.

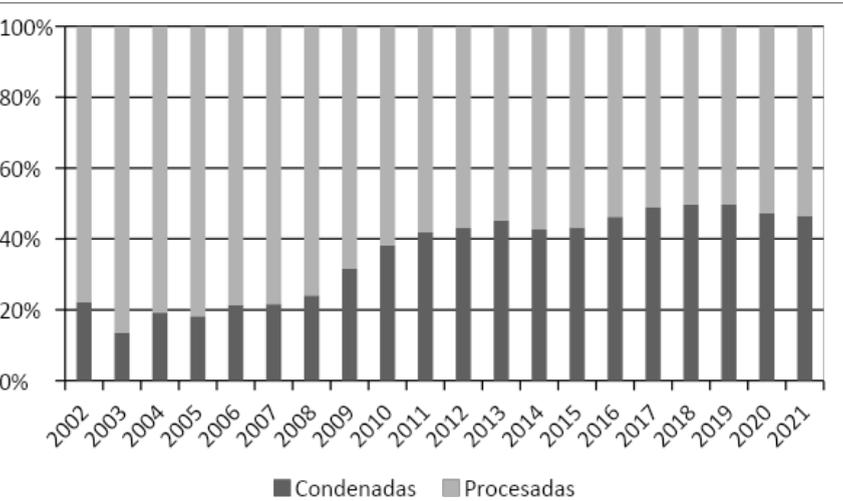
13 Para un mayor desarrollo, ver la Sección Políticas de seguridad.

2. PROMOCIÓN JUDICIAL DEL ENCIERRO

En el sistema penal provincial se siguen aplicando procesos judiciales que encarcelan personas inocentes y aceleran los tiempos de las sentencias condenatorias. Se estructura sobre el uso generalizado de la prisión preventiva, la aplicación *extorsiva* del juicio abreviado y el proceso de flagrancia, todo esto de manera *automática*, y la cuasi desaparición del juicio oral y público.

Por un lado, se mantiene el uso generalizado de la prisión preventiva: a diciembre de 2021 sólo el 46% de las personas detenidas a cargo del SPB tenía condena firme¹⁴.

Gráfico 3. Personas detenidas en el SPB según situación procesal, 2002-2021 (valores porcentuales)



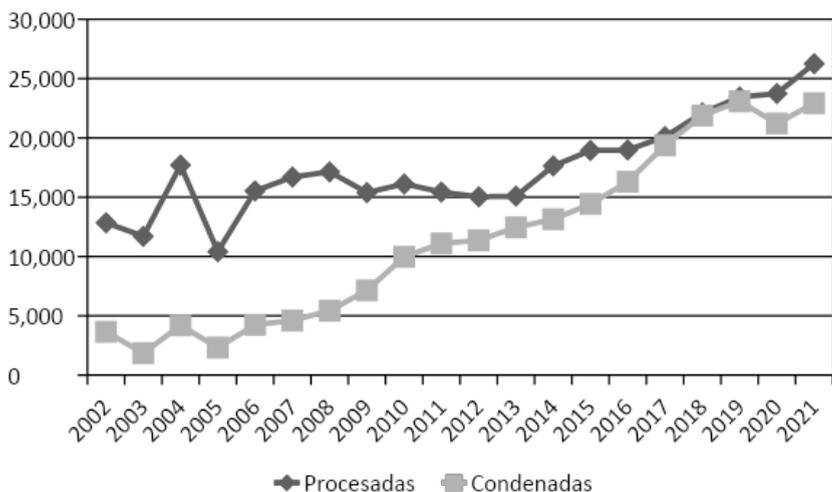
Fuente: CPM en base a informes anuales SNEEP (2002-2013) y partes de población detenida elaborados por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires (2014-2021). **Nota:** “Condenadas” refiere a personas con condena firme y “Procesadas” a personas con condena no firme o sin condena. Para simplificar el gráfico no se

14 Parte de población detenida en el SPB a diciembre de 2021. Según el Informe RUD 2020, a diciembre de 2020 el 46% tenía condena firme, el 9% tenía condena no firme y el 45% tenía prisión preventiva.

incluyen personas sobreesidas o sin prisión preventiva, que representan una porción no significativa. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

La tendencia a una leve disminución proporcional de personas procesadas es producto de una aceleración de las condenas por el incremento del juicio abreviado y no de una disminución en el uso de la prisión preventiva, que siguió aumentando en términos absolutos:

Gráfico 4. Personas detenidas en el SPB según situación procesal, 2002-2021 (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 (2014-2021). **Nota:** “Condenadas” refiere a personas con condena firme y “Procesadas” a personas con condena no firme o sin condena. Para simplificar el gráfico no se incluyen personas sobreesidas o sin prisión preventiva, que representan una porción no significativa. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

La relación entre ingresos al SPB y otorgamientos de prisión preventiva 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 aproximadamente el 84% de los ingresos al SPB¹⁵.

15 Se trata de un cálculo aproximado que vincula la cantidad de ingresos al SPB con la cantidad de prisiones preventivas otorgadas durante el mismo año, datos que pertenecen a distintas fuentes pero que refieren a la misma población.

Tabla 2. Prisiones preventivas concedidas e ingresos al SPB, 2015-2019

Año	Prisiones preventivas concedidas	Ingresos al SPB	Porcentaje de preventivas sobre ingresos
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%
2019	17.516	20.904	89,8%
Promedio	15.220	18.124	83,9%

Fuente: CPM en base a datos del RUD de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires; los ingresos al SPB de 2019 fueron informados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Esto significa que aproximadamente sólo el 16% ingresaría a la cárcel con condena, y luego este porcentaje se iría elevando a medida que se resuelven los juicios que las personas habrán esperado encerradas. Según el RUD, en promedio las personas pasan detenidas 344 días hasta la sentencia de primera instancia (sin contar el tiempo hasta la sentencia firme, período durante el cual aún se las considera legalmente inocentes)¹⁶. Según datos del SNEEP, de los detenidos con prisión preventiva a fines de diciembre de 2020, el 35% llevaban, al menos, un año encarcelados, el 65% más de un año, el 35% más de dos años y el 20% más de tres.

16 Datos promedios elaborados en base al Informe RUD 2020. Según la Procuración, desde que se abre una investigación penal preparatoria, pasan 138 días hasta su finalización por juicio abreviado o 631 días hasta que finaliza el juicio oral (Informe de Control de Gestión del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires, 2020, datos promedios).

Tabla 3. Cantidad de personas procesadas detenidas en el SPB, según tiempo de permanencia en prisión preventiva hasta la fecha del relevamiento SNEEP (en rangos), diciembre 2020

Tiempo	Casos	%
Hasta 1 año	6.913	34,7%
Más de 1 a 2 años	6.060	30,4%
Más de 2 a 3 años	2.999	15,0%
Más de 3 años	3.973	19,9%
Total	19.945	100,0%

Fuente: CPM en base a Informe SNEEP 2020. **Nota:** se calcula tomando la diferencia entre la fecha de detención (informada en el 95% de los casos) y la fecha del relevamiento realizado por el SNEEP (31/12/2020). A la fecha de publicación de este Informe, el SNEEP no había publicado datos de 2021.

De las 16.114 prisiones preventivas dictadas durante 2020, el 45% se fundó en presuntos delitos contra la propiedad, el 11% en infracciones a la ley 23.737 de estupefacientes, el 10% en homicidios dolosos y el 7% en delitos contra la integridad sexual; una de cada diez preventivas se dicta por robos y hurtos simples.

Tabla 4. Prisiones preventivas concedidas, según delito imputado (agrupados por bien jurídico), provincia de Buenos Aires, 2020

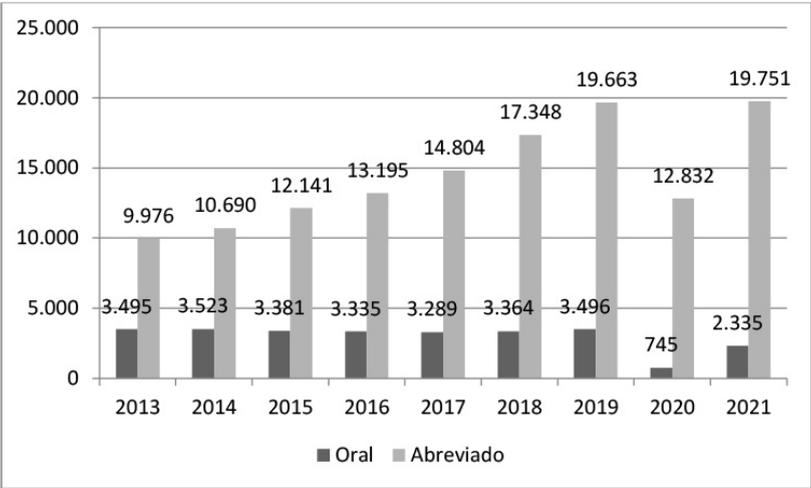
Bien jurídico	Cantidad	Porcentaje
Propiedad	7.187	44,6%
Seguridad pública	2.679	16,6%
Personas	2.321	14,4%
Libertad	1.562	9,7%
Integridad sexual	1.160	7,2%
Administración pública	732	4,5%
Otros	341	2,1%
Orden público	112	0,7%
Fe pública	20	0,1%
Total	16.114	100,0%

Fuente: CPM en base a datos del RUD proporcionados por la Procuración General de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** la fuente original no distingue los delitos entre tentados y consumados. A la fecha de publicación de este Informe, la Procuración no había publicado datos de 2021.

Al igual que la prisión preventiva, también se ha convertido en regla el juicio abreviado, un instituto que disminuye el tiempo entre la detención y la condena, que 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 (545 agentes fiscales) que para defender (269 defensoras/es), y que cuenta con 1 defensor/a oficial cada 202 personas detenidas¹⁷. Entre 2013 y 2021 las condenas por juicio abreviado se duplicaron y las condenas por juicio oral se redujeron un 33% (Gráfico 5). El incremento global de sentencias judiciales se explica exclusivamente por la proliferación de condenas abreviadas.

¹⁷ Informes de control de gestión, Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2020). Para este último cálculo se consideran solamente los detenidos asistidos por la defensa pública, que representan el 95% del total de detenidos.

Gráfico 5. Sentencias condenatorias según tipo de juicio, provincia de Buenos Aires, 2013-2021 (valores absolutos)

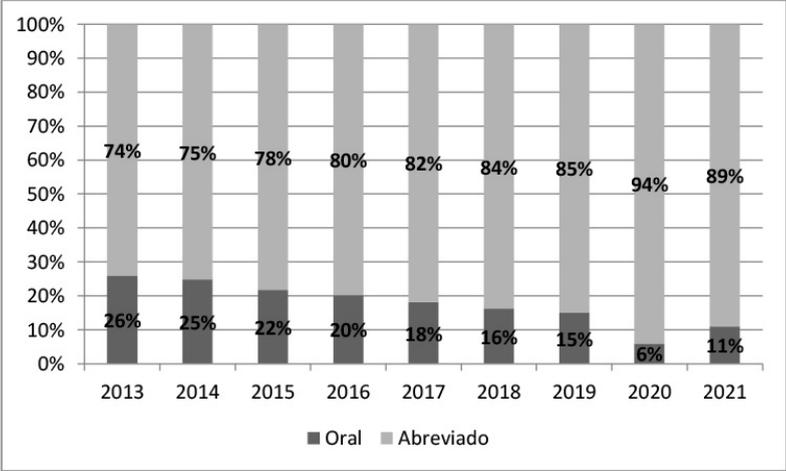


Fuente: CPM en base a información provista por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

Tomando todo el período, 8 de cada 10 condenas se dictaron por juicio abreviado. En esta expansión juega un rol importante la defensa oficial, inclinada al juicio abreviado tres veces más que las fiscalías: entre 2016 y 2020 las fiscalías requirieron 15.804 procesos abreviados y las defensorías 44.347¹⁸. El siguiente gráfico muestra además que en 2020 y 2021 las condenas abreviadas alcanzaron niveles récords (94% y 89% respectivamente).

¹⁸ Informes de Control de Gestión, Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2020).

Gráfico 6. Sentencias condenatorias según tipo de juicio, provincia de Buenos Aires, 2013-2021 (valores porcentuales)



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

La prisión preventiva y el juicio abreviado son las principales herramientas jurídicas que sostienen la política de encierro bonaerense. Como contracara, el poder judicial mantiene en un plano excepcional las medidas alternativas al encierro, desconociendo las Reglas de Tokio y otras recomendaciones internacionales y locales¹⁹. Entre 2014 y 2021 creció 148% la cantidad de personas detenidas con arresto o prisión domiciliaria (de 1.823 a 4.523), pero esto no ha modificado la situación estructural ya que cada año ha representado entre el 5% y el 8% del total de personas detenidas en la Provincia²⁰. En 2021, cada 100 mil habitantes adultos/as en la provincia de Buenos Aires, había 404 encarcelados/as en instituciones (comisarías, alcaldías y cárceles) y 36 con detención domiciliaria.

¹⁹ Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad. Asamblea General, resolución 45/110, 14 de diciembre de 1990, Tokio.

²⁰ Informe RUD 2021. 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.

Tabla 5. Tasas de encierro y detención domiciliaria cada 100 mil habitantes adultos/as en la provincia de Buenos Aires, 2013-2021

Año	Encierro	Domicilio
2014	288	16
2015	297	17
2016	313	18
2017	344	22
2018	383	23
2019	398	26
2020	381	36
2021	404	36

Fuente: CPM en base a datos de población detenida provistos por los Ministerios de Justicia y de Seguridad de la provincia de Buenos Aires; a proyecciones poblacionales según edad del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC; y a datos de detención domiciliaria del RUD de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires. **Nota:** en la columna “Encierro” se contabilizan personas detenidas en cárceles, alcaidías y comisarías; en la columna “Domicilio” se contabilizan personas detenidas con o sin monitoreo electrónico. La tasa se calcula sobre las personas de 18 años en adelante. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

Cerca del 60% de las detenciones domiciliarias se llevan a cabo mediante el sistema de monitoreo electrónico gestionado por el SPB. Este sistema fue inaugurado en 1997 por la entonces subsecretaria de Justicia María del Carmen Falbo, y reducido en 2008 luego del cuádruple crimen de Campana. Recobró impulso desde 2013-2014 como respuesta al agravamiento de la sobrepoblación (Vieito, 2019: 276-281). En diciembre de 2021, el Ministerio de Justicia informó al TCP —en el marco de la causa 100.983— la disponibilidad de 500 pulseras y tobilleras para ser requeridas por los órganos judiciales. Aseguró además que “esa cifra puede incrementarse ante una demanda mayor”, lo cual no ocurre. El Ministerio instó al poder judicial a que se interiorice en los aspectos técnicos de esta herramienta y que efectivamente la utilice, aclarando que del total de personas monitoreadas durante 2021 (4.481), se registró un 3% de quebrantamientos (127), de los cuales 79 derivaron en evasiones y 48 en reingresos²¹.

21 Informe de la Subsecretaría de Política Penitenciaria a la Sala V del TCP, 10/12/2021.

Al incremento y automaticidad de los ingresos se suma otro problema en el extremo opuesto del proceso penal: la retención también automática del sistema penal. Entran cada vez más y salen cada vez menos. En cuanto a las personas condenadas, entre 2017-2021 los juzgados provinciales de ejecución penal denegaron 8 de cada 10 solicitudes de acceso a institutos progresivos en la ejecución de la pena: el 79% de las libertades condicionales, el 73% de las libertades asistidas, el 81% de las salidas transitorias, el 78% de pases a régimen abierto y el 86% de prisiones domiciliarias²².

Tabla 6. Resoluciones de juzgados de ejecución penal sobre institutos de progresividad de la pena, provincia de Buenos Aires, período 2017-2021

Instituto	Resueltas	Concedidas		Denegadas	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Libertad condicional	34.793	7.322	21,0%	27.471	79,0%
Libertad asistida	30.215	8.044	26,6%	22.171	73,4%
Salidas transitorias	24.018	4.484	18,7%	19.534	81,3%
Prisión domiciliaria	8.323	1.208	14,5%	7.115	85,5%
Pase a régimen abierto	26.167	5.652	21,6%	20.515	78,4%
Total	123.516	26.710	21,6%	96.806	78,4%

Fuente: CPM en base a datos de la Secretaría de Planificación de la SCJBA.

Entre 2016-2020 la defensa penal oficial requirió un promedio interanual de 18.000 excarcelaciones, 960 alternativas a la prisión preventiva, 560 ceses de prisión preventiva, 3.000 morigeraciones de coerción, 5.700 libertades asistidas, 5.200 libertades condicionales, 1.700 pases a régimen abierto y 4.700 salidas transitorias.

²² SCJBA, Juzgados de ejecución penal, Incidentes en etapa de ejecución, 2017 a 2020. Disponible en <http://www.scba.gov.ar/informacion/estadisticas.asp>.

Tabla 7. Solicitudes de la defensa pública ante los órganos judiciales del fuero penal, Provincia de Buenos Aires, período 2016-2020

Año	Excarcelaciones	Alternativas a la prisión preventiva	Cese de prisión preventiva	Morigeraciones de coerción	Libertad asistida	Libertad condicional	Régimen abierto	Salidas transitorias
2016	15.372	605	366	1.780	4.341	3.441	1.204	4.216
2017	16.861	604	483	1.928	4.679	4.107	1.465	4.621
2018	19.415	681	463	2.222	5.651	4.950	1.582	4.946
2019	21.186	853	596	2.758	7.123	7.019	2.500	5.712
2020	18.264	2.067	911	6.619	7.103	6.507	2.082	4.413

Fuente: Informes de Control de Gestión, Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2016-2020). **Nota:** a la fecha de publicación de este Informe, la Procuración no había publicado datos de 2021.

Pero lejos de las alternativas, fiscales y jueces/zas prefieren la cárcel. Aceleran el ingreso y retrasan el egreso. Estas decisiones judiciales confluyen en la tasa de encarcelamiento más alta de la Argentina y de la historia bonaerense, y en un nivel de hacinamiento que vulnera los derechos humanos más básicos.

3. ENCARCELAMIENTO

Los seis años que van de diciembre 2015 a diciembre 2021 mostraron un salto cuantitativo récord, con una interrupción excepcional en 2020. En dicho período la cantidad de personas adultas detenidas en la provincia de Buenos Aires, sumando todos los dispositivos, creció a un promedio interanual de 7%, culminando con 54 mil detenidas en cárceles, alcaldías, comisarías y con monitoreo electrónico.

Tabla 8. Población detenida en la provincia de Buenos Aires, según dispositivo, 2014-2021

Año	Cárceles	Alcaidías	Monitoreo electrónico	Comisarías	Total	Variación interanual
2014	30.635	600	557	2.235	34.027	-
2015	32.446	614	974	1.836	35.870	5,4%
2016	33.698	694	1.329	2.863	38.584	7,6%
2017	37.704	616	1.677	3.097	43.094	11,7%
2018	41.598	966	1.922	4.129	48.615	12,8%
2019	43.988	1.315	1.877	3.854	51.034	5,0%
2020	41.386	1.451	2.555	4.756	50.148	-1,7%
2021	44.762	1.694	3.206	4.445	54.107	7,9%

Fuente: CPM en base a datos de población detenida provistos por los Ministerios de Justicia y de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** los datos de cada año corresponden a diciembre.

Esto representó una tasa general de 306 cada 100.000 habitantes²³, la más alta del país y de la historia bonaerense. Se calcula esta tasa general para poder compararla con otras jurisdicciones, pero el valor más correcto surge de la tasa específica, quitando de la población base las personas

23 Es necesario aclarar que esta tasa es distinta a la informada por el RUD (328 en 2020), que por demoras de los funcionarios en la carga de datos puede sobreestimar la cantidad de personas detenidas, además contabiliza personas a disposición de la justicia provincial pero detenidas en otras provincias.

menores de 18 años²⁴. Así, el gobernador Axel Kicillof heredó una tasa específica de encarcelamiento de 415 personas detenidas cada 100.000 habitantes, y dos años después ascendió a 428, luego de bajar a 399 en 2020. La tasa actual es 66% más alta que hace diez años.

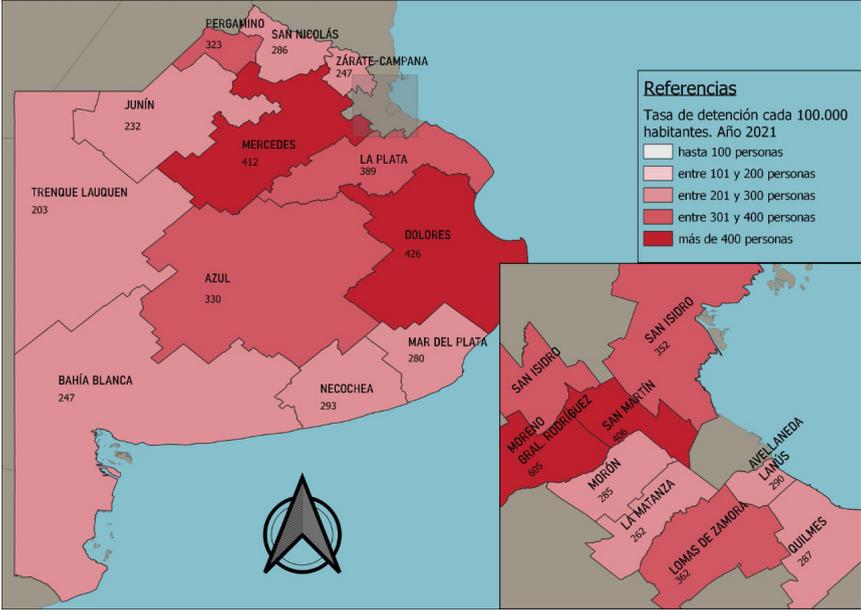
Tabla 9. Tasa general y tasa específica de encarcelamiento en la provincia de Buenos Aires, 2000-2021

Año	Tasa general	Tasa específica
2000	161	-
2001	167	-
2002	185	-
2003	196	-
2004	197	-
2005	210	-
2006	187	-
2007	175	-
2008	183	-
2009	195	-
2010	187	267
2011	181	258
2012	179	255
2013	183	261
2014	207	293
2015	215	305
2016	229	324
2017	253	358
2018	283	399
2019	295	415
2020	284	399
2021	306	428

Fuente: CPM en base a datos de población detenida provistos por los Ministerios de Justicia y de Seguridad de la provincia de Buenos Aires; y a proyecciones poblacionales según edad del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC. **Nota:** se contabilizan personas detenidas en cárceles, alcaldías, comisarías y con monitoreo electrónico. La tasa general se calcula sobre el total de habitantes de la provincia, la tasa específica sobre las personas de 18 años en adelante.

24 La tasa específica se calcula quitando de la población de base a las personas menores de 18 años (aproximadamente el 30% del total), debido a que el universo analizado en materia penal es exclusivamente la población adulta.

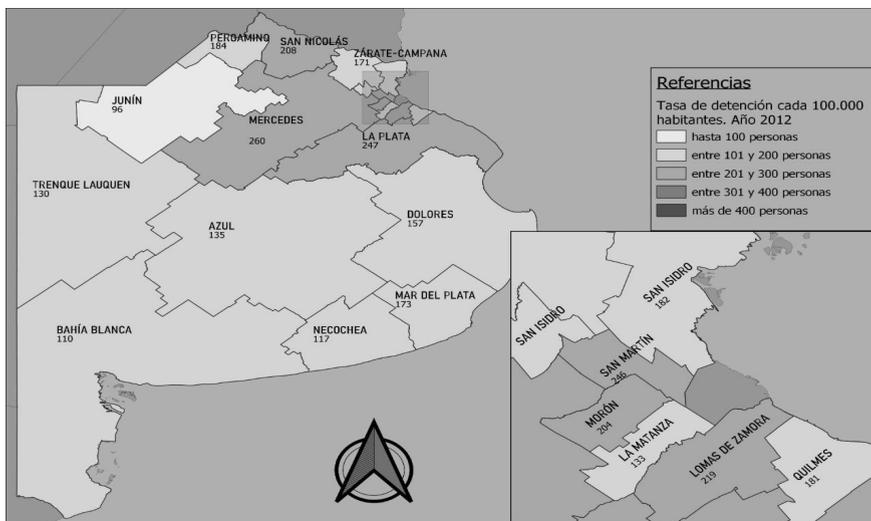
Mapa 1. Tasa de encarcelamiento cada 100 mil habitantes, según departamento judicial, provincia de Buenos Aires, 2021



Fuente: CPM en base a Informe RUD 2021.

No obstante las diferencias entre los distintos departamentos, la comparación con 2012 muestra un crecimiento generalizado de las tasas de detención:

Mapa 2. Tasa de encarcelamiento cada 100 mil habitantes, según departamento judicial, provincia de Buenos Aires, 2012



Fuente: CPM en base a Informe RUD 2012.

Tabla 10. Tasa de encarcelamiento cada 100 mil habitantes, según departamento judicial, provincia de Buenos Aires, 2012 y 2021

Departamento judicial	2012	2021
Avellaneda-Lanús	-	290
Azul	135	330
Bahía Blanca	111	247
Dolores	157	426
Junín	97	232
La Matanza	134	262
La Plata	248	389
Lomas de Zamora	220	362
Mar del Plata	174	280
Mercedes	260	412
Moreno-Gral. Rodríguez	-	605
Morón	204	285

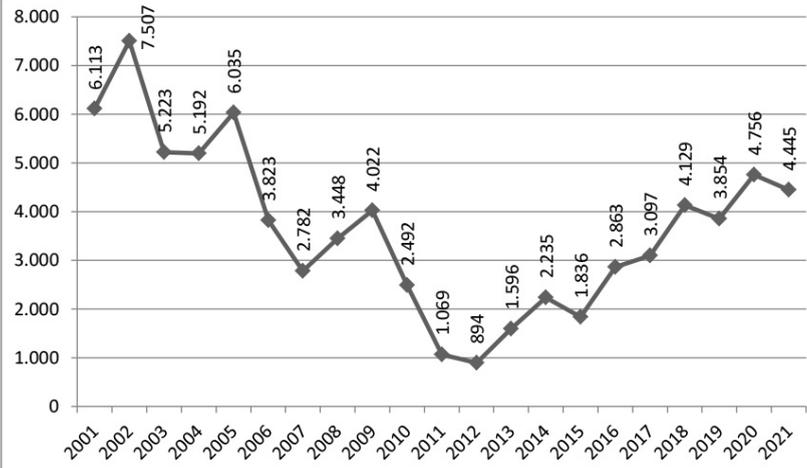
Necochea	118	293
Pergamino	184	323
Quilmes	181	287
San Isidro	182	352
San Martín	246	406
San Nicolás	209	286
Trenque Lauquen	131	203
Zárate-Campana	172	247

Fuente: CPM en base a Informes RUD 2012 y 2021.

Vista en el largo plazo y a grandes rasgos, la población detenida en comisarías presenta una tendencia decreciente entre 2002 y 2012 y creciente entre 2013 y 2021, aunque con interrupciones o retrocesos. Durante 2020 se llegó a valores cercanos al pico del año 2005, lo que motivó la intervención del Tribunal de Casación Penal en el marco de una causa ya abierta. En ella, los actores judiciales y los ministerios de Seguridad y de Justicia se comprometieron a tomar las medidas necesarias para reducir la población detenida en comisarías, pero este objetivo no fue logrado²⁵. Los años 2020 y 2021 presentan las cifras más altas desde 2006.

25 Ver más adelante apartado 5.1.

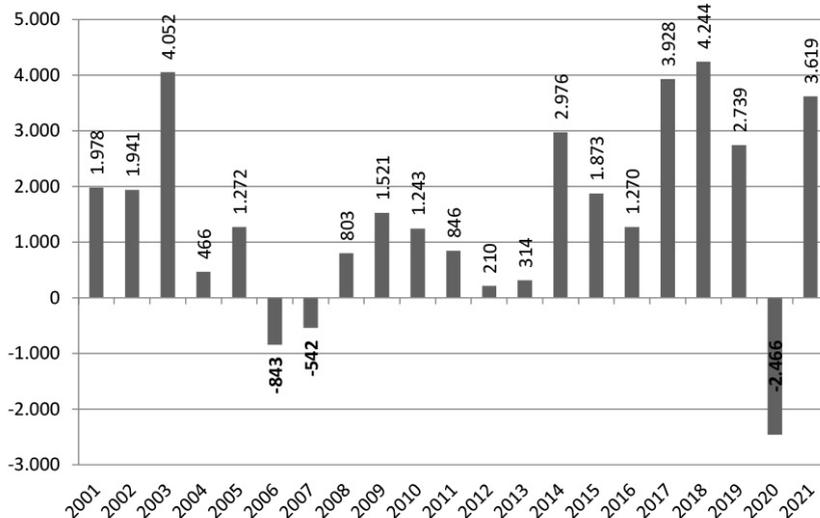
Gráfico 8. Población detenida en comisarías de la provincia de Buenos Aires, 2001-2021 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a datos provistos por el Centro de Estudios Legales y Sociales (2001-2015) y partes de población detenida provistos por el Ministerio de Seguridad (2016 en adelante). **Nota:** los valores corresponden a diciembre de cada año.

Por su parte, la población detenida en cárceles y alcaldías mantuvo durante 12 años una tendencia creciente y regular, con aumentos muy notorios entre 2017 y 2019. En el nuevo siglo solamente tres años registraron disminuciones (2006, 2007 y 2020): los primeros, como efecto del fallo Verbitsky de la CSJN en 2005 y, en 2020, producto de la caída de aprehensiones convalidadas por el poder judicial (ver Tabla 1), motivada por la disminución del delito en el contexto de la pandemia. Pasada la excepcionalidad, en 2021 la población carcelaria nuevamente creció a un promedio de 300 detenidos por mes.

Gráfico 9. Variación interanual de personas detenidas en cárceles y alcaidías, provincia de Buenos Aires, 2001-2021 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a datos del SNEEP (2001-2013) y del Ministerio de Justicia provincial (2014-2021). **Nota:** los datos corresponden a diciembre de cada año. No se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico.

Dicho de otro modo, los ingresos al dispositivo carcelario superan siempre a los egresos. Entre 2015-2019, cada año ingresaron 18.000 personas y egresaron casi 15.000, con un saldo positivo mayor a 3.000 (datos promedio). El lento crecimiento de los egresos -como vimos antes- se vincula principalmente con las resoluciones de los juzgados de ejecución. En 2020 hubo un saldo negativo a causa de una disminución del 27% en los ingresos, pese a que también se redujo la cantidad de egresos (3%) respecto al año anterior.

Tabla 11. Ingresos y egresos a cárceles y alcaidías del SPB, 2015-2020

Año	Egresos	Ingresos	Diferencia
2015	12.979	16.100	3.121
2016	13.824	15.581	1.757
2017	14.038	18.228	4.190
2018	15.609	19.806	4.197
2019	17.616	20.904	3.288
2020	17.051	15.249	-1.802

Fuente: CPM en base al RUD de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2015-2018) y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019-2020).

Nota: a la fecha de publicación de este Informe, el Ministerio de Justicia no había informado la cantidad de ingresos durante 2021.

Estos datos sobre el flujo de personas detenidas permiten dar cuenta de la incidencia real del encierro durante un año, que es más amplia de lo que permite ver la fotografía de un día particular. Si a la cantidad de ingresos al SPB durante un determinado año se le suman las personas que estaban detenidas al finalizar el año anterior, surge la cantidad de personas que estuvieron detenidas en el SPB en algún momento del año. Ese es el verdadero alcance del encarcelamiento, medido en términos dinámicos: por ejemplo, al finalizar 2020 había 42.800 personas detenidas en cárceles y alcaidías, pero durante el año fueron 60.500 las que pasaron por ellas. Como puede observarse en el siguiente cuadro, este alcance aumentó un 26% entre 2015 y 2020.

Tabla 12. Personas detenidas en cárceles y alcaidías del SPB durante el año, 2015-2020

Año	Cantidad	Variación interanual
2015	47.349	-
2016	48.703	3%
2017	52.620	8%
2018	58.126	11%
2019	63.468	9%
2020	60.552	-5%

Fuente: CPM en base al RUD de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires (ingresos y egresos 2015-2018); y a datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires (ingresos y egresos 2019-2020, población detenida 2014-2020). **Nota:** la columna “Cantidad” suma el total de ingresos al SPB durante un año y el total de detenidos alojados en el SPB al último día del año anterior. A la fecha de publicación de este Informe, el Ministerio de Justicia no había informado la cantidad de ingresos durante 2021.

Este aumento sostenido del encarcelamiento se manifiesta en el hacinamiento que sufren las personas en los distintos espacios de detención: comisarías, alcaidías y cárceles.

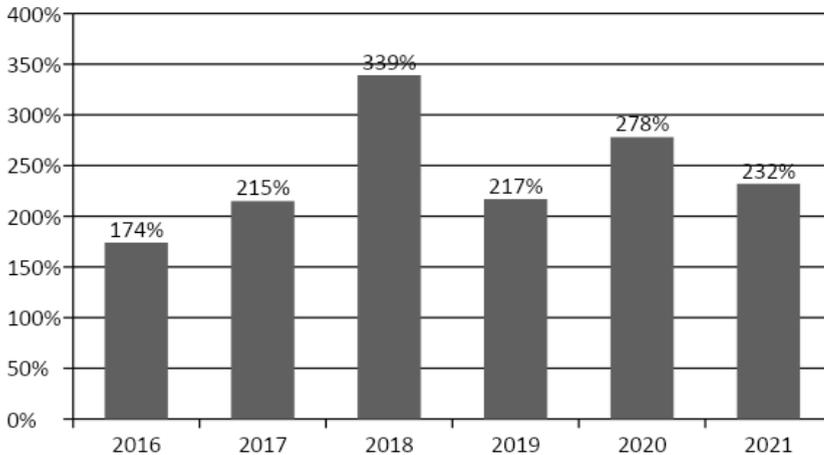
4. SOBREPoblación

Lejos de ser una cuestión técnica acerca de la capacidad y el funcionamiento de los lugares de encierro, la saturación del sistema constituye un problema histórico y político. La sobrepoblación es el resultado directo de una política criminal que sobre-encarcela. Estas políticas sustentadas en la *mano dura* como única solución al problema de la inseguridad se despliegan en la Provincia desde la gestión del gobernador Carlos Ruckauf (1999) hasta la actualidad, con escasas interrupciones que no alcanzaron a cambiar el rumbo.

Las comisarías colapsaron durante las gestiones de Carlos Ruckauf, Felipe Solá y Daniel Scioli (1999 a 2010). Durante la gestión de este último, desde 2011 a 2013, la cantidad de personas detenidas descendió hasta alcanzar 890, para comenzar a subir y colapsar nuevamente en 2014, y seguir creciendo con las gestiones de María Eugenia Vidal (2016-2019) y de Axel Kicillof. Entre 2012-2015 alojaron a un promedio interanual de 1.600 personas, durante 2016-2019 a 3.300 y en el bienio 2020-2021 a 4.600. Considerando que según el Ministerio de Seguridad las comisarías tienen una capacidad de 1.300 plazas, durante la gestión actual de Sergio Berni se vieron sobrepobladas en un 263%²⁶, con un pico de 349% en noviembre de 2020.

26 Promedio de los 24 meses.

Gráfico 10. Sobrepopulación en comisarías de la provincia de Buenos Aires, 2016-2021



Fuente: CPM en base a partes de población detenida provistos por el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** los datos corresponden a diciembre de cada año, salvo 2019 (noviembre).

En cuanto al sistema carcelario, hasta fin de 2021 se componía de 52 cárceles, 13 alcaldías y 1 unidad de tránsito, construidas entre 1877 y 2021. Se trata de 66 establecimientos con capacidad de alojamiento para 22.060 personas²⁷. Considerando esa infraestructura, en 2021 la sobrepoblación fue del 111%, la tercera marca más alta de la serie. Esto significa que la mitad de los/as detenidos/as no tuvo espacio para dormir. Tal como asume el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “la provincia de Buenos Aires registra la superpoblación penitenciaria más grande de su historia”²⁸.

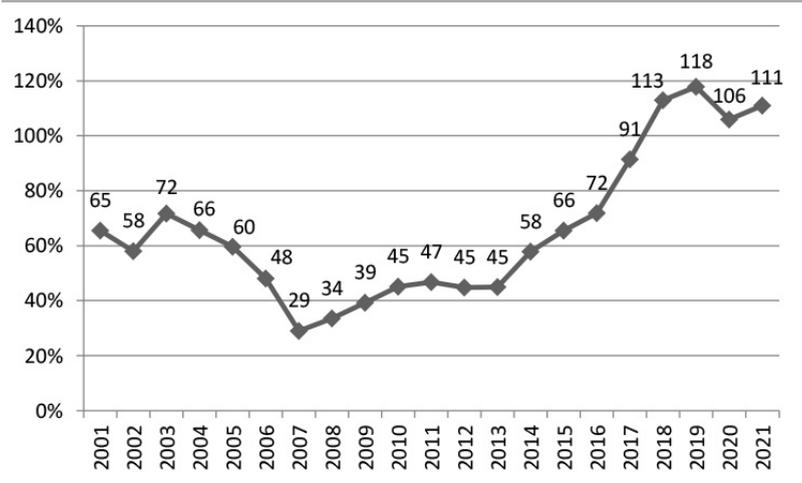
Durante la gestión de Gustavo Ferrari en el Ministerio de Justicia (2016-2019) se registró un promedio interanual de 99%, y durante la gestión

²⁷ Según el cálculo realizado por la CPM en base a una actualización del *Plan edificio 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, como tampoco los pabellones de aislamiento. En diciembre de 2021 fueron inauguradas 240 nuevas plazas, correspondientes a la ampliación de la UP 26 Olmos, la UP 58 Lomas de Zamora y la alcaldía Campana, pero no se contabilizan en el cálculo de 2021 debido a que hacia fin del año aún no habían sido informadas en los partes oficiales.

²⁸ *Plan de Infraestructura Penitenciaria* (pág. 2), Anexo de la Resolución 831/2020 del Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

de Julio Alak (2020-2021) un promedio de 108%. El promedio de los últimos veinte años es de 66%. Pese a que durante 2021 se inauguraron alrededor de 1.300 nuevas plazas, ingresaron al sistema 3.600 personas nuevas. Como se observa, la estrategia de reducir la sobrepoblación con la construcción de cárceles no da resultado si no se atacan las condiciones estructurales que sostienen el crecimiento de la prisionización.

Gráfico 11. Sobrepoblación en cárceles y alcaidías, 2001-2021 (valores porcentuales)



Fuente: CPM en base a Plan Edificio y de Servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016) y otros documentos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires; informes anuales del SNEEP (1999-2013); datos de población detenida provistos por el Ministerio de Justicia (2014-2021). **Nota:** no se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico; la población detenida de cada año corresponde al mes de diciembre.

Frente a la tendencia a encerrar del poder judicial y al endurecimiento de las leyes penales del poder legislativo, la respuesta histórica del poder ejecutivo al hacinamiento ha sido dual: negarlo sumando camastros en las celdas para informar un nivel de sobrepoblación más bajo, o bien aumentar la capacidad edilicia, construyendo nuevos espacios o ampliando los ya

existentes²⁹. La primera fue sostenida por todos los gobiernos a excepción del actual, que en diciembre de 2019 aclaró que el SPB contaba con un máximo de 24.000 plazas, 5.000 menos que las informadas por la gestión anterior. Si bien no se ha publicado la desagregación de este cupo por cada uno de los 66 establecimientos, la CPM reconoce la importancia de interrumpir con esa práctica nociva de sobrevalorar la infraestructura para demostrar una buena *performance* en el indicador del nivel de ocupación. Es importante remarcar que la capacidad de alojamiento se mide de acuerdo a la combinación de varias dimensiones: tamaño de las celdas, metraje cúbico de aire, ventilación, luz natural, unidades sanitarias, servicio de cocina, redes cloacales, eléctricas y de agua potable, y espacios para recreación, educación, actividades laborales y recepción de visitas. No obstante la decisión política de la gestión, el Servicio Penitenciario Bonaerense siguió informando, hasta este año, en distintas instancias administrativas y judiciales que contaba con 5.000 plazas más; es decir, validó el cupo estimado por la gestión anterior. La segunda respuesta fue practicada de manera diferenciada por los distintos gobiernos: de los 66 establecimientos existentes y utilizados a diciembre de 2021, 45 se edificaron desde 1996 en adelante, luego de más de un siglo con 21 cárceles. Estos 45 establecimientos fueron construidos o inaugurados durante las gestiones de Eduardo Duhalde (10), Carlos Ruckauf (1), Felipe Solá (21), Daniel Scioli (9), María Eugenia Vidal (2) y Axel Kicillof (2). En términos de plazas —es decir, considerando también las ampliaciones— durante los últimos 25 años se construyó el 73% de la capacidad actual³⁰.

El gobierno de Axel Kicillof lanzó en 2020 el Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2023, donde se asume que “el déficit de plazas es mayor a las 20.000” y se propone como solución “la construcción de nuevos establecimientos” de acuerdo al siguiente detalle.

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

30 Para ver la evolución histórica de la infraestructura carcelaria, consultar CPM (2017: 122-141). Ver también <https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/carceles/sobrepoblacion>

Tabla 13. Nuevos establecimientos y plazas proyectadas en el Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2023

Tipo	Cantidad	Plazas por establecimiento	Plazas totales
Cárceles ³¹	16	500	8.000
Alcaidías ³²	30	300	9.000
Casas de pre-egreso ³³	120	8	1.000
Total	166	-	18.000

Fuente: CPM en base a Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2023, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

A esto se suman futuras ampliaciones en establecimientos existentes y alrededor de 1.300 nuevas plazas ya inauguradas en diciembre de 2020, correspondientes a diversas ampliaciones y a la construcción de la UP 58 Lomas de Zamora y la alcaidía departamental Florencio Varela. Se proyecta construir la mayoría de las nuevas plazas en los partidos del conurbano bonaerense, debido a que casi el 70% de las personas detenidas tienen domicilio en el AMBA mientras que las plazas disponibles en ese territorio no superan el 40% del total de plazas del SPB. De acuerdo al Plan, esto apunta a facilitar “la vinculación de las personas privadas de la libertad con su entorno familiar” y “la conexión directa con organismos judiciales”³⁴. Cabe destacar que la desvinculación familiar y/o social es una forma de tortura

31 Se prevé construir estas unidades “en proximidad a los municipios con mayor cantidad de detenidos o en vías de circulación estructurantes de la región metropolitana de Buenos Aires”.

32 Se prevé construir estas alcaidías “en los municipios con mayor cantidad de detenidos de la provincia: La Matanza, Lomas de Zamora, Moreno, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Tigre, Lanús, San Isidro, Malvinas Argentinas, Morón, Avellaneda, José C. Paz, Tres de Febrero, Pilar, Berazategui, San Miguel, Escobar, Esteban Echeverría, Pte. Perón, San Fernando, Hurlingham, Ezeiza, General Rodríguez, Zarate”.

33 Se prevé construir estas casas en unidades penitenciarias existentes.

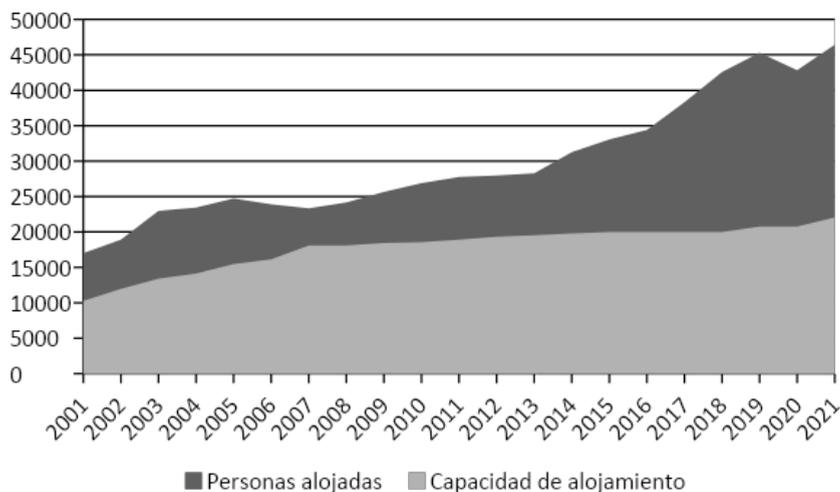
34 En el marco de este Plan, también se construyeron 15 centros sanitarios en las inmediaciones de distintas cárceles, denominados “hospitales modulares”. Sobre esto, ver más adelante el capítulo 2 de la Sección Políticas penitenciarias.

aplicada habitualmente sobre las personas privadas de libertad. Sólo en 2021, la CPM registró más de 8.000 hechos de este tipo caracterizados por la distancia entre el lugar de encierro y el domicilio familiar, las dificultades de conectividad, los traslados permanentes que interrumpen contactos, el maltrato a familiares en los ingresos, la obstaculización burocrática de visitas o la restricción de las comunicaciones.

Si este Plan se concreta, el gobierno de Axel Kicillof habrá construido en sólo 4 años alrededor del 45% del total de plazas del SPB, y se habrá convertido en la gestión que más amplió la capacidad de los establecimientos penitenciarios. En otros términos, habrá casi duplicado el espacio disponible para el encierro penal.

El problema con esta respuesta —a la luz de la experiencia histórica— es que a cada ampliación del sistema le siguió un incremento de personas encarceladas: entre 2001 y 2021 se crearon 11.800 plazas y la población detenida creció en 29.500 personas, quedando siempre la ocupación por encima de la capacidad. Está demostrado que construir cárceles no mejora las condiciones de detención sino que, al contrario, eleva el piso de encarcelamiento.

Gráfico 12. Nivel de ocupación en el SPB, 2001-2021 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a Plan Edificio y de Servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016) y otros documentos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires; informes anuales del SNEEP (1999-2013); datos de población detenida provistos por el Ministerio de Justicia (2014-2021). **Nota:** no se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico; la población detenida de cada año corresponde al mes de diciembre.

En otras palabras, el problema principal no es la infraestructura carcelaria sino la política criminal que los tres poderes del Estado se niegan a modificar. El **poder legislativo** no tiene en su agenda revisar los efectos nocivos de las leyes que sancionó en las últimas dos décadas. De parte del **poder ejecutivo** —como se dijo al inicio de este capítulo— en 2020 hubo intentos promisorios de hacer transformaciones, pero la mesa interinstitucional coordinada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no perduró más allá de los primeros meses. Por otro lado, su participación en las mesas de seguimiento de las medidas cautelares ante la CIDH se caracterizó por la falta de coordinación entre las carteras de Justicia y de Seguridad, y por la ausencia de esta última. Por su parte, **la SCJBA y la Procuración General** se opusieron a la mayoría de las propuestas presentadas por el Ministerio de Justicia, la Defensoría de Casación Penal, el Consejo de Defensores, la CPM y otros organismos, tendientes a interrumpir las vulneraciones de los derechos humanos. Tampoco fue satisfactoria su presencia en las mesas

de la CIDH, adonde la Procuración asistió en contadas ocasiones y la SCJBA no aportó información oficial ni propuestas.

En el fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en mayo de 2021 —que ordenó a la SCJBA reabrir la causa Verbitsky, como veremos a continuación—, su entonces presidente Carlos Rosenkrantz opinó que:

...las autoridades de **los tres poderes del Estado provincial** en el marco de su propio ordenamiento institucional **deben actuar de manera coordinada**, pero sobre todo efectiva, para atacar la falla institucional que específicamente opera como factor causal de la sobrepoblación carcelaria y de la degradación de la vida de los reclusos que es su directa consecuencia (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 32, el resaltado no pertenece al original).

A su vez, destacó que:

La resolución del terrible problema de las fallas estructurales del sistema carcelario **requiere una respuesta judicial**, pues no debe olvidarse que en un Estado de Derecho existe una especial responsabilidad por la población privada de su libertad, que no puede quedar indefinidamente postergada a la espera de la reacción legislativa o ejecutiva (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 31, el resaltado no pertenece al original).

Durante 2021 se destacan dos intervenciones del **poder judicial**: por un lado, la causa 100.983 a cargo de la Sala V del Tribunal de Casación Penal, dedicada a abordar la situación de las comisarías bonaerenses³⁵; por otro, la reapertura de la causa P83.909 en manos de la SCJBA, que se desarrolla a continuación.

35 Para un desarrollo de este tema, ver la sección Políticas de justicia.

5. LA RESPONSABILIDAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Hace 17 años, el 3 de mayo de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó una sentencia emblemática que fijó estándares mínimos para las condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires³⁶. Allí la CSJN consideró que:

...la existencia de superpoblación carcelaria (...) afectaba los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de las personas privadas de la libertad y se correspondía con una **situación genérica, colectiva y estructural**³⁷. [Y] ordenó a la SCBA y al resto de los tribunales de la jurisdicción hacer cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importase un trato cruel inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 2, el resaltado no pertenece al original).

Dos años después, el 19 de diciembre de 2007, la SCJBA dio por cumplido el mandato de la CSJN. En ese momento la Corte provincial estaba integrada por Daniel Fernando Soria (presidente), Juan Carlos Hitters, Héctor Negri, Luis Esteban Genoud, Hilda Kogan, Eduardo Julio Pettigiani y Eduardo Néstor De Lázari. Ese año la SCJBA creó la Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad, encargada de “velar por el cumplimiento de adecuadas condiciones de detención”³⁸ y organizar

...un programa de actividades, un sistema de seguimiento y un modelo de organización que permita sistematizar y controlar el proceso de implementación y ejecución de las condiciones de detención de las personas alojadas en comisarías y establecimientos del sistema

36 El fallo fue conocido como “fallo Verbitsky” por haber surgido de un habeas corpus colectivo interpuesto por el entonces presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales ante la CSJN. También fueron parte la Defensoría de Casación provincial y la CPM en carácter de amicus curiae.

37 Estas violaciones de derechos “exceden la eventual promoción de reclamos individuales referidos a situaciones particulares” (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 7).

38 Memoria Presidencia Daniel Fernando Soria, 2007-2008, Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, pág. 89. Disponible en <https://www.scba.gov.ar/memorias/Soria/MEMORIA.pdf>

penitenciario, conforme a las pautas establecidas en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Memoria Presidencia Daniel Fernando Soria, 2007-2008, Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, pág. 103).

El fracaso de dicha Subsecretaría³⁹ quedó demostrado con el fallo de la CSJN. En 2021 la CSJN señaló que la decisión tomada por la SCJBA en 2007 no se basó en evidencia que probara la resolución —al menos parcial— de los problemas abordados en la causa:

[A la SCBA] se le encomendó una tarea que debería mantenerse vigente mientras persistan las condiciones carcelarias que obligaron a la firme intervención de esta Corte Federal; circunstancia esta última que, a pesar de su trascendencia, no ha sido aclarada en ningún sentido en la decisión que se examina (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 12).

[La SCBA] no ha logrado demostrar adecuadamente el cumplimiento cabal del fallo de esta Corte. En esa ocasión, entre otras pautas, se instruyó a la Suprema Corte y a los demás tribunales de la provincia para que, dentro de sus respectivas competencias, extremen la vigilancia para el adecuado cumplimiento de las normas que nacional e internacionalmente imponen el tratamiento digno de toda persona privada de libertad, en especial, en lo que hace a la tutela de la vida humana y la integridad física de los presos, del personal y de terceros (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, fojas 21-22).

La CSJN caracterizó la decisión de la SCJBA como “un inequívoco apartamiento de lo dispuesto por esta Corte en su anterior intervención en el caso”⁴⁰. Y le indicó que las violaciones de derechos humanos “cuando menos deben comenzar a ser mitigadas”⁴¹, evidenciando que desde el cierre de la causa (2007) ni siquiera se avanzó en una mera atenuación de los problemas denunciados. Al contrario, muchos de ellos se agravaron. La opinión de la CSJN dista mucho de lo afirmado por el presidente Soria: “El respeto por la plena vigencia de los derechos humanos ha sido uno de los pilares de la gestión de la presidencia del Tribunal”⁴².

39 A cargo de Martín Daniel Lorat desde su creación hasta la actualidad.

40 CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 1.

41 CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, foja 7.

42 Memoria Presidencia Daniel Fernando Soria, 2007-2008, Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, pág. 89. Disponible en <https://www.scba.gov.ar/memorias/Soria/MEMORIA.pdf>

La Corte federal revisó esta actuación del máximo tribunal provincial en respuesta a un recurso extraordinario federal y a un recurso de queja que había interpuesto el Consejo de Defensores bonaerenses el 10 de julio de 2014:

Los reclamos impetrados por los defensores públicos oficiales en el expediente se vinculan con una situación fáctica que destacaron especialmente, y respecto de la cual aportaron copiosos elementos de prueba para brindarle apoyo objetivo suficiente; a saber: la persistencia de la situación de superpoblación en el ámbito carcelario provincial y su crecimiento exponencial (CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, 13/05/2021, fojas 8-9).

De esta manera, la CSJN hizo lugar a la queja y al recurso, y revocó el pronunciamiento de la SCJBA. En otras palabras, le ordenó reabrir la causa. En ese marco, la Corte provincial convocó a una audiencia el 12 de julio de 2021 a todos los organismos involucrados en el tema. Es importante remarcar que para 2021 la Corte estaba integrada por cuatro jueces/zas, tres de los cuales habían cerrado la causa en 2007: Daniel Fernando Soria (entonces presidente), Luis Esteban Genoud e Hilda Kogan⁴³.

Luego de la primera audiencia se conformaron cuatro comisiones de trabajo, coordinadas por funcionarios y relatores de la SCJBA⁴⁴ e integradas por los organismos participantes: Procuración General, Defensoría de Casación Penal, Consejo de Defensores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales, y CPM. Cada comisión tuvo a su cargo un tema y el mandato de alcanzar consensos básicos para requerir y recomendar medidas a la Corte.

Comisión 1: indicadores de seguimiento y acceso a la información

Durante tres reuniones realizadas entre agosto y septiembre, la comisión 1 trabajó en la formulación de indicadores para evaluar la situación del sistema penal y su evolución futura a raíz de las medidas que adoptare la SCJBA. Se recopiló información proveniente del Registro Único de Detenidos de la Procuración, la Secretaría de Planificación de la SCJBA, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de Seguridad. A

43 La SCJBA actualmente está integrada por Luis Esteban Genoud (presidente), Hilda Kogan (vicepresidenta), Sergio Gabriel Torres y Daniel Fernando Soria.

44 Amós Arturo Grajales, Marcela Alejandra Martínez, Manuel Andrés Freire, Néstor Antonio Trabucco, Sandra Tessari, Julia Sánchez Viamonte, Ricardo Eduardo Baya Casal, María Eva Avellaneda, Juan Alberto Masaccesi, Martín Daniel Lorat, Constanza Storani, Andrea Campoamor y Ezequiel Cortelleti.

su vez, se acordó “establecer una metodología de acceso a la información recabada y procesada para todos los intervinientes en el espacio, como así también para la sociedad en su conjunto”. En línea con esto, la CPM propuso crear un monitor público de indicadores de seguimiento: una plataforma virtual para la actualización mensual de los indicadores acordados por la comisión 1. Hasta el cierre de este informe, la SCJBA no había implementado ningún mecanismo de este tipo. Por otra parte, se reconocieron limitaciones en la producción de algunos datos judiciales, pese a que los sistemas de información de la Procuración y la Corte existen desde 2006 y 2007 respectivamente.

Comisión 2: flujo de personas detenidas

Durante cinco reuniones realizadas entre agosto y septiembre, la comisión 2 analizó los factores legales y judiciales que inciden en el nivel de ingresos y egresos del sistema penal, y consensuó propuestas para modificar la tendencia actual. A grandes rasgos, se hizo una lectura de datos que resulta coincidente con lo que se viene diciendo en este capítulo: que las leyes penales y la agencia judicial priorizan el encierro, acelerando la entrada y retrasando la salida. En ese sentido, se propuso que la Legislatura provincial convoque “un espacio de trabajo con miras a adecuar la legislación (...) a los estándares mínimos constitucionales e internacionales”. En cuanto al poder judicial, se priorizaron propuestas para los momentos claves del encierro penal:

I) Bajar la tasa de conversión de aprehensiones en detenciones para descomprimir “los primeros momentos de la trayectoria en el encierro, que en la actualidad transcurren por lo general en dependencias policiales”.

II) Sobre la prisión preventiva, se propuso que los funcionarios judiciales establezcan “medidas de coerción menos lesivas: medidas alternativas, morigeraciones, excarcelaciones extraordinarias, prisión domiciliaria”; expliciten las razones para el uso de la prórroga; y revisen periódicamente “la necesidad y condiciones para el mantenimiento de la medida cautelar”.

Para ambos puntos se destacó “la premisa de que rige el principio de excepcionalidad y de ultima ratio respecto de la imposición de medidas cautelares que restrinjan la libertad del imputado durante la sustanciación del proceso (conf. arts. 18, C.N.; 144 y 3° del CPP)”.

III) En lo que respecta a las libertades anticipadas, se cuestionaron las leyes “que actualmente conspiran contra el principio de progresividad en la etapa de ejecución de la pena”. Se propuso la generación de jurisprudencia que mitigue los “efectos distorsivos” de la ley 27.375/17⁴⁵, a partir de “una interpretación acorde a principios constitucionales del art. 100 de la ley 12.256”. También se requirió que los/as jueces/zas de ejecución penal resuelvan los pedidos “sin exceder el plazo temporal en el que debería operar la posibilidad de egreso”, y que revisen las denegatorias en aquellos casos que cumplen con los requisitos temporales y legales.

IV) Que la SCJBA promueva “el uso del sistema de monitoreo electrónico” tanto para personas procesadas como condenadas que puedan cumplir con una detención domiciliaria. Al respecto, el Ministerio de Justicia ratificó la disponibilidad de 500 dispositivos que no son requeridos por los órganos judiciales competentes.

La CPM y otros organismos plantearon la necesidad de que la SCJBA dicte *normas prácticas* que contemplen las condiciones reales de detención como un factor nodal al momento de cada resolución.

Comisión 3: condiciones de habitabilidad

Esta comisión discutió acerca de los estándares existentes sobre condiciones de habitabilidad para los lugares de encierro. Se consideraron las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU), así como documentos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. Vista la premura planteada por la SCJBA, se optó por identificar todos los aspectos de la habitabilidad pero profundizar en sólo tres de ellos: dimensiones físicas de las celdas y los espacios comunes, atención de la salud y condiciones de seguridad. Aun así, sólo se pudo abordar la primera debido a que el Ministerio de Justicia no aportó la información requerida para las otras dos.

La comisión acordó requerir a la SCJBA que:

I) Adopte explícitamente un estándar que permita definir la capacidad de alojamiento de cada establecimiento penitenciario.

45 Modificó de manera regresiva la ley de ejecución penal 24.660.

II) Ordene una primera evaluación provisoria del cupo del SPB, considerando los tres criterios seleccionados y partiendo de los estándares utilizados por el poder ejecutivo en el Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2023. En relación con esto último, la CPM planteó su discrepancia atendiendo a que los valores de diseño adoptados en dicho Plan (los de la UNOPS) se encuentran por debajo de los estándares internacionales y nacionales existentes.

III) Considere con posterioridad la realización de un relevamiento exhaustivo que contemple todos los parámetros y determine la capacidad real del sistema, mediante el trabajo de equipos interdisciplinarios conformados por arquitectos, ingenieros en seguridad e higiene, bomberos, médicos y profesionales con experiencia en materia de monitoreo de lugares de detención.

Según se desprende del documento, la comisión 3 no logró alcanzar los objetivos propuestos debido a que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no aportó insumos necesarios para la evaluación. Primero, informó una cantidad global de plazas penitenciarias pero no su desagregación por unidad, lo que resulta un dato básico para el diagnóstico; más aún, consiste en un dato primario sin el cual no podría existir la cifra global, a menos que esta última se estime de modo abstracto. Segundo, no reportó los datos referidos a la atención sanitaria⁴⁶ y a las condiciones de seguridad⁴⁷.

En síntesis, por una limitación temporal la mayoría de las dimensiones de habitabilidad fueron postergadas, y por la falta de información oficial las dimensiones de salud y de seguridad no pudieron ser abordadas, pese a que habían sido priorizadas por los miembros participantes. Y por ambas razones, incluso la dimensión más básica en el tratamiento del cupo, la espacial, tuvo un tratamiento reducido.

En relación con la dimensión sanitaria, la CPM reiteró la exigencia

46 "Cantidad de profesionales de la salud (indicando especialidad o rol) por turno en cada unidad, cantidad de camas, sectores de sanidad y recursos en cada unidad y en los complejos, ambulancias y protocolos de actuación frente urgencias o emergencias médicas".

47 "Información por cada unidad, respecto a si cuenta: a) con certificación reciente por parte de bomberos del funcionamiento y suficiencia de los sistemas de prevención y extinción de incendios (...); b) con informes respecto de la seguridad de las instalaciones eléctricas y de gas; c) con sistemas de prevención y lucha contra plagas; d) con acceso permanente de las PPL a agua potable. (...) Cantidad de personal penitenciario en cada unidad, indicando especialmente el personal que por turno cumple tareas de guardia o vigilancia en los pabellones".

histórica de que la gestión de la salud en los ámbitos de encierro punitivo sea asignada en forma directa al Ministerio de Salud, garantizando a las personas privadas de libertad los mismos estándares de atención sanitaria disponibles para la comunidad exterior, tal y como lo norma la regla 24 de las Reglas mínimas de naciones unidas para el tratamiento de los reclusos. En minoría, la CPM propuso que la SCJBA se pronuncie a este respecto, al menos en los términos de una manda exhortativa.

Comisión 4: desalojo progresivo de comisarías

Entre agosto y octubre la comisión 4 se reunió tres veces para abordar exclusivamente la situación de las dependencias policiales. Elaboró propuestas para su desocupación gradual, priorizando las comisarías clausuradas y/o cauteladas. Como objetivo de fondo se marcó la “prohibición absoluta y total de alojamiento de personas en las comisarías bonaerenses”. En ese sentido, se tuvieron en cuenta los avances en la causa 100.983 que tramita en la Sala V del TCP, órgano que el 20 de octubre de 2020 dispuso el desalojo de las comisarías. En dicha causa el poder ejecutivo había presentado un plan de desalojo progresivo de las 21 comisarías alcanzadas por las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que a la fecha se encontraba incumplido. La comisión 4 estuvo de acuerdo en que, cuando se logre el desalojo, las dependencias policiales deberán ser inhabilitadas definitivamente para el alojamiento de personas. La CPM también propuso que la SCJBA prohíba alojar personas en comisarías clausuradas por resoluciones judiciales y/o administrativas, lo cual no fue acompañado por la mayoría de los organismos participantes.

En el corto plazo, se requirió el “cumplimiento efectivo de la interdicción absoluta de alojamiento en establecimientos policiales de personas enfermas, gestantes, menores de 18 y mayores de 65 años”, una orden que data del año 2005:

Ordenar a los señores jueces y tribunales con competencia en materia penal y de menores de esta Provincia que: a) Hagan cesar, en un plazo no mayor a los sesenta (60) días la detención en comisarías y demás dependencias policiales de los menores y enfermos que se encuentren a su disposición. b) En lo sucesivo, no admitan ni dispongan la detención de personas que reúnan tales condiciones en dichas dependencias (Resolución de la SCBA en causa P83.909, 11/05/2005, Art. 1).

Desde entonces se ha perdido la cuenta de la cantidad de veces que la

SCJBA y el TCP prohibieron el alojamiento de menores, enfermos/as o embarazadas en dependencias policiales, todas sin efecto real.

Por otro lado, bajo el consenso de que “las dependencias policiales no son lugares aptos para el alojamiento prolongado de personas”, se acordó como estándar que “toda estadía más allá de 48 hs será considerada alojamiento prolongado”. La CPM y otros organismos propusieron que la SCJBA disponga la obligatoriedad de los funcionarios judiciales de resolver el egreso de la comisaría (libertad o remisión) en un plazo máximo de 48 horas desde el momento de la aprehensión.

Por último, se reclamó que la SCJBA optimice el monitoreo sobre las dependencias policiales y la producción de datos a partir de las visitas e intervenciones judiciales. En concreto, que a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad

...cumpla el objetivo de producir información útil y de fácil acceso en relación a: condiciones de detención de dependencias policiales, resoluciones de habeas corpus colectivos, listado actualizado de comisarías clausuradas o con fijación de cupo, resoluciones que deniegan morigeraciones o libertades respecto de personas que permanecen detenidas en dependencias policiales, registro actualizado de personas detenidas en dependencias policiales con enfermedades incluyendo las alcanzadas por la ley de salud mental.

En la comisión 1 la CPM propuso que dicho organismo construya y administre un registro de clausuras de comisarías, que contenga cada una de las resoluciones vigentes, se actualice permanentemente y sea accesible a todos los organismos competentes. Dicho registro fortalecería el monitoreo de la situación de las comisarías, permitiendo hacer un seguimiento de las resoluciones judiciales y de las respuestas del poder ejecutivo. La propuesta no fue acompañada.

Decisiones

Ya desde la primera audiencia, en julio de 2021, la SCJBA aceleró el proceso de discusión en las comisiones con el propósito manifiesto de dictar una resolución en septiembre. Esa premura afectó la dinámica de los grupos de trabajo y limitó sus objetivos, pese a lo cual en algunos casos se alcanzaron importantes acuerdos y recomendaciones. Sin embargo, finalizó el año sin que el máximo tribunal tomara ninguna medida, siquiera preliminar, para

los problemas más acuciantes. Convocó una nueva audiencia recién en febrero de 2022, y se expuso con nitidez el desconocimiento de algunas/os de sus ministros/as respecto de los documentos finales surgidos de las cuatro comisiones. En esta audiencia no se pudo conocer la opinión de la Corte en relación a las medidas recomendadas, así como tampoco su temperamento en cuanto a posibles resoluciones.

Recién al cumplirse un año de la reapertura de la causa, el 3 de mayo de 2022 la SCJBA dictó la Resolución 502. En ella se asume que “las condiciones generales que presenta la problemática enjuiciada no evolucionaron en un sentido positivo” y que el estado de situación actual es “lesivo e inconstitucional” (Considerandos III y IV). No obstante, su fuerza se diluye en términos como “exhortar”, “encomendar”, “recordar”, “reiterar”, “solicitar”, “traer a colación”, “instar” o “evaluar la posibilidad”. La única medida con carácter determinante es la de crear una nueva estructura burocrática para el seguimiento del caso (Punto IX del resolutorio), pese a la escasa efectividad que demostró la estructura creada anteriormente en el marco del mismo fallo y con igual fin (la Subsecretaría de DDHH de la SCJBA).

En relación al problema de la sobrepoblación, la Resolución no lo analiza de manera integral y se limita a “encomendar al Poder Ejecutivo (...) la programación y ejecución de medidas tendientes a la progresiva adecuación de las condiciones de alojamiento de las personas privadas de libertad en el ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense” (Punto XVII del resolutorio). Pese a diagnosticar que la situación se agrava por la “ausencia de una norma objetiva que defina estándares que la autoridad administrativa deba observar” en cuanto a la habitabilidad de los establecimientos carcelarios (Considerando XXII), no ordena un relevamiento sistemático para definir la capacidad real de cada unidad penitenciaria, lo cual había sido requerido por varios organismos participantes durante el proceso deliberativo.

En cuanto a la incidencia del poder judicial en el encarcelamiento, la Resolución se reduce a “encomendar a los órganos jurisdiccionales la revisión periódica de la situación de las personas detenidas en procesos bajo su jurisdicción (...), valorando la necesidad de mantenerlas en dicha situación o bien, disponer medidas de cautela o de ejecución de la pena menos lesivas” (Punto I del resolutorio); y a “recordar que la prisión preventiva no puede funcionar como una pena anticipada, así como destacar la importancia de su uso racional, (...) y del empleo de medidas

alternativas o de morigeración” (Punto III del resolutorio).

Por último, la Resolución analiza que “el ciclo de reformas legislativas sancionadas en las últimas dos décadas” marcaron “un rumbo preferentemente restrictivo en cuanto a las excarcelaciones y morigeraciones, como también en el ámbito de la ejecución de la pena” (Considerando XXXV). En ese marco, “exhorta” a la Legislatura provincial a “adecuar la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y demás alternativas o morigeraciones a tales medidas cautelares y la legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales” (Punto XIX del resolutorio).

Una vez más, la SCJBA se abstiene de ordenar e intimar a los órganos competentes para que adopten medidas obligatorias tendientes a la solución de los problemas reconocidos. Conforme la experiencia de la CPM, es poco probable que la Resolución 502 revierta la gravedad de la situación actual de la política criminal y los lugares de encierro.

El tiempo ha sido un factor determinante en el fracaso de esta causa judicial: el fallo original se dictó en 2005 y la situación actual de los derechos humanos en la provincia de Buenos Aires es notablemente peor que entonces. Las medidas recursivas de la Defensa llegaron 7 años después del cierre de la causa, para que la CSJN se tome otros 7 en hacerles lugar y ordenar la reapertura. Finalmente, en mayo de 2022 la SCJBA dictó sentencia. En el año transcurrido, de mayo a mayo, la tasa de encarcelamiento pasó de 295 a 306 cada cien mil habitantes, el porcentaje de sobrepoblación en el SPB se elevó de 106% a 115%, en las cárceles bonaerenses murieron 193 personas, y en las comisarías se registraron 14 muertes, 8 de las cuales ocurrieron en comisarías clausuradas.

Otro motivo del fracaso fue la debilidad de las resoluciones judiciales y su inmediata discontinuidad o extinción de hecho: la historia de las exhortaciones de los tribunales superiores es la historia de la inercia judicial. El punto al que se ha llegado impone la necesidad de resoluciones políticas emanadas desde la cabeza del poder judicial, junto a un posterior control de efectividad y a la aplicación de sanciones por incumplimiento, tanto para el poder ejecutivo como para los órganos judiciales inferiores. Decisiones urgentes y categóricas son el único camino para empezar a desandar esta crisis humanitaria provocada por la política criminal en la provincia de Buenos Aires.