

ZONA SUR

POLÍTICA CRIMINAL

LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

1. PERSECUCIÓN PENAL

Como hemos señalado en informes anuales anteriores, desde 1999 cuando asumió Carlos Ruckauf como gobernador, la política criminal ha sido la herramienta utilizada por los diferentes gobiernos provinciales para el gobierno o control de las poblaciones más pobres o vulneradas.

La conjunción entre un esquema de control y regulación ilegal del delito por parte de la policía en los territorios y la actuación judicial, que convalida y encierra automáticamente sin controlar estas prácticas policiales violentas, deriva en la captación selectiva de jóvenes pobres para ingresarlos al sistema penal. Las personas de 18 a 30 años representan el 44% de las detenidas en el SPB¹ y el 48% de las detenidas en comisarías². A la vez, la intervención se concentra principalmente en presuntos delitos contra la propiedad: estos delitos representan el 37% de las investigaciones penales iniciadas por el poder judicial, el 39% de las personas detenidas en comisarías, el 39% de las prisiones preventivas concedidas y el 39% de la población carcelaria³.

La persecución penal crece año a año, con excepción del año 2020 como producto de la pandemia. Durante 2022 el Ministerio Público Fiscal inició 924.492 investigaciones penales contra mayores de 18 años, lo que equivale a 2.533 investigaciones iniciadas por día. Si se considera la población adulta de la Provincia, surge una tasa de 7.229

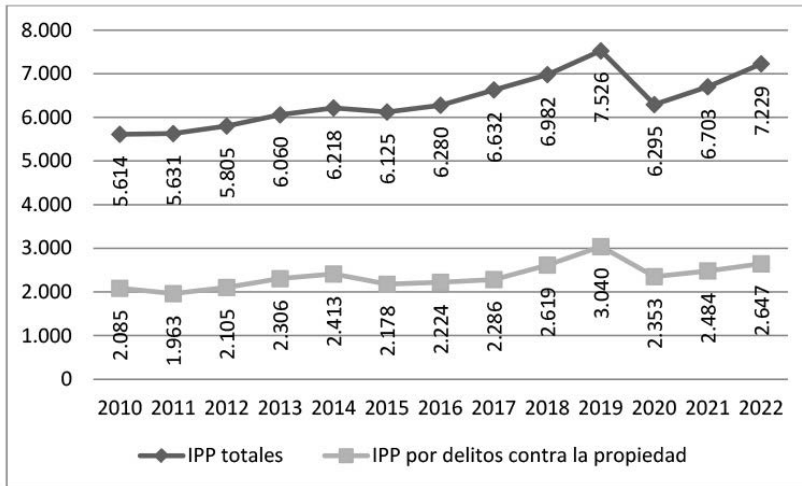
1 Informe SNEEP 2021. Al momento de edición de este Informe, no se habían publicado los datos correspondientes a 2022.

2 Parte policial del 31/12/2022 remitido por el Ministerio de Seguridad provincial.

3 Datos 2022, salvo los datos de prisiones preventivas y población carcelaria que corresponden al 2021. Al momento de la edición de este Informe, la Procuración no había publicado los datos para 2022.

investigaciones abiertas cada 100.000 adultos/as, más de un tercio por presuntos delitos contra la propiedad.

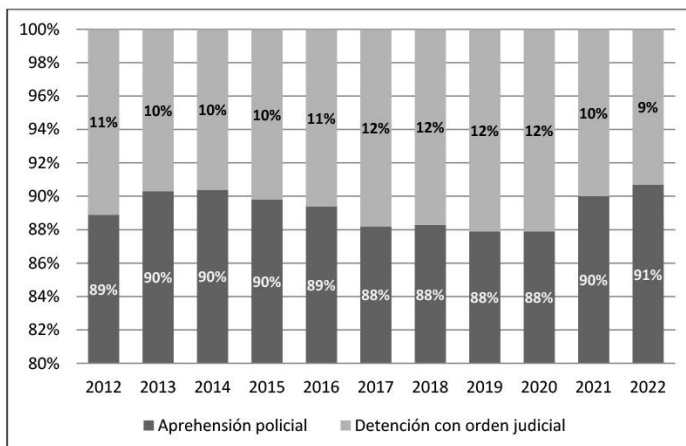
Gráfico 1. Tasa de investigaciones penales preparatorias cada 100 mil habitantes adultos/as, totales y por delitos contra la propiedad, provincia de Buenos Aires, 2010-2022



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 2022 se ordenaron 38.179 privaciones basadas principalmente en sumarios confeccionados por la policía. Como muestra el gráfico, entre 2012-2022 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.

Gráfico 2. Privaciones de libertad convalidadas por el poder judicial, según modo de inicio, provincia de Buenos Aires, 2012-2022 (valores porcentuales)⁴



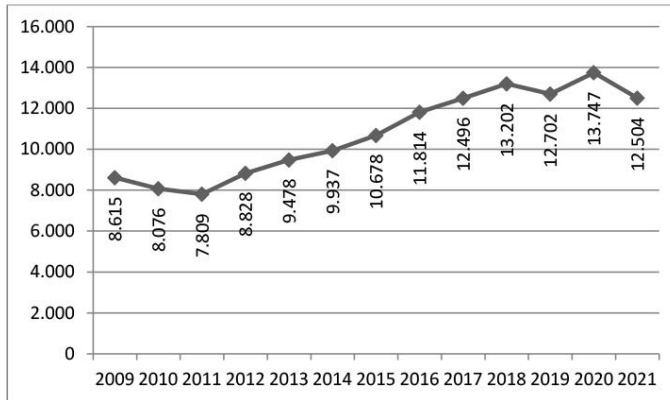
Fuente: CPM en base a datos del Registro Único de Detenidos (RUD) de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

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.

En 2021 se registraron 11.382 carátulas de este tipo en el fuero penal de adultos y 1.122 en el fuero penal juvenil, respectivamente el 1% y el 6% del total de investigaciones penales abiertas en cada fuero para el mismo año. En la Provincia se inician tres causas judiciales por día caratuladas como resistencia o atentado a la autoridad contra jóvenes de 16 o 17 años. Entre 2009 y 2021 estas investigaciones representaron, en promedio, el 5% del total de investigaciones del Fuero de Responsabilidad Juvenil.

⁴ Los valores nominales se encuentran disponibles en <https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/politica-criminal/persecucion-penal/>

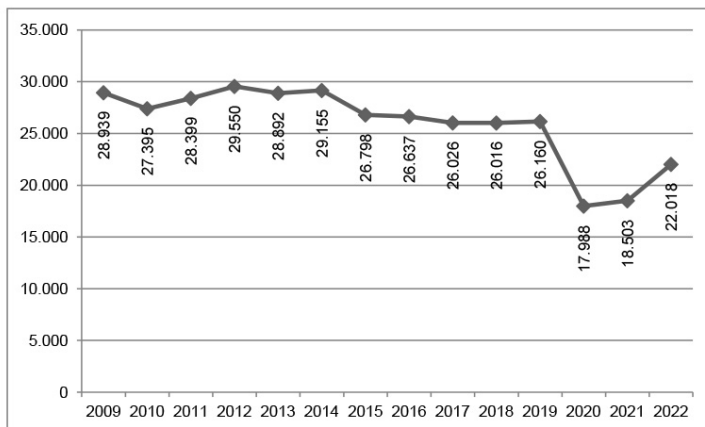
Gráfico 3. Investigaciones penales caratuladas como “resistencia a la autoridad” o “atentado contra la autoridad” en los fueros criminal correccional y de responsabilidad penal juvenil, provincia de Buenos Aires, 2009-2021



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

Durante 2022, el Ministerio Público Fiscal de la Provincia inició 22.018 investigaciones penales contra jóvenes de 16 ó 17 años, lo que equivale a 60 investigaciones iniciadas por día; un 19% más con respecto a la cantidad de 2021. El 29% de esas IPP fueron por presuntos delitos contra la propiedad: la mitad por robo y hurto simples. El tipo de delito con mayor frecuencia fue lesiones leves (15% del total).

Gráfico 4. Investigaciones penales preparatorias en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, provincia de Buenos Aires, 2009-2022



Fuente: CPM en base a estadísticas de la Procuración de la Provincia de Buenos Aires.

Un fenómeno contrario es la deficiente investigación de la violencia institucional. Las causas abiertas entre 2014 y 2021 por violencia institucional, en el marco de la ley 14.687/14, representan el 0,5% del total de investigaciones iniciadas; 9 de cada 10 casos se resuelven mediante el archivo (66%) o la desestimación (26%)⁵, mientras que otros hechos ni siquiera llegan a ser investigados bajo ese marco legal. Es el caso de las muertes producidas por agentes policiales: entre 2018 y 2021 la CPM relevó 522 casos⁶ y la Procuración 259, de las cuales sólo 60 fueron caratuladas como “homicidio agravado por ser miembro de fuerza de seguridad”⁷.

La ley 14.687 promueve la creación de unidades fiscales especializadas para la investigación de la violencia institucional en cada departamento judicial y establece una serie de criterios para la investigación de estos hechos. A pesar de la ley vigente, la Procuración General

5 Informes sobre la resolución 1.390 (2016-2017) e informes del Registro de Violencia Institucional (2018-2021) 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 2022.

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

7 Según el Código Penal, Art. 80 inc. 9º.

de la Provincia no cumple con esta manda, de la que sólo se implementó el artículo referido al Registro de Violencia Institucional (RVI) que desde 2018 recolecta datos sobre presuntos delitos cometidos por funcionarios/as públicos/as, sin desarrollar estrategias de investigación. Las funciones de investigar estos delitos se asignaron de manera diferenciada según departamento judicial: en algunos casos ayudantías fiscales, en otras oficinas o en pocos casos fiscalías a las que se suman otras competencias. La decisión institucional de la Procuración General 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.

Hasta ahí el desempeño articulado de policías, fiscales y juezas/ces de garantías, pero otro mundo se abre si se miran las estadísticas policiales. Entre 2019 y 2022 la policía aprehendió en promedio a 285.520 personas adultas por año, 782 por día y 33 por hora; esta cifra representa una tasa promedio de 2.277 aprehensiones cada 100.000 habitantes.

Tabla 1. Aprehensiones policiales en la provincia de Buenos Aires, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022	Promedio interanual
Aprehensiones	279.744	410.088	230.101	222.145	285.520
Tasa cada 100 mil habitantes	2.268	3.284	1.821	1.737	2.277
Aprehensiones por día	766	1.124	630	609	782
Aprehensiones por hora	32	47	26	25	33

Fuente: CPM en base a información del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Durante 2022 la policía bonaerense aprehendió 222.145 personas adultas, de las cuales apenas 38.179 (17%) fueron privadas de su libertad por imputación judicial de un delito y sólo 18.920 (8%) ingresaron al Servicio Penitenciario Bonaerense por prisión preventiva o condena. Esto implica una disminución importante de las aprehensiones policiales que, sin considerar las particularidades del 2020 por la pandemia, pasaron de 279.744 en 2019 a las 222.145 actuales: 57.599 menos.

Tabla 2. Relación entre aprehensiones policiales, privaciones de libertad e ingresos al SPB, Provincia de Buenos Aires, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Aprehensiones policiales	279.744	410.088	230.101	222.145
Privaciones de libertad	47.521	37.607	39.125	38.179
Ingresos al SPB	20.904	14.127	19.136	18.920

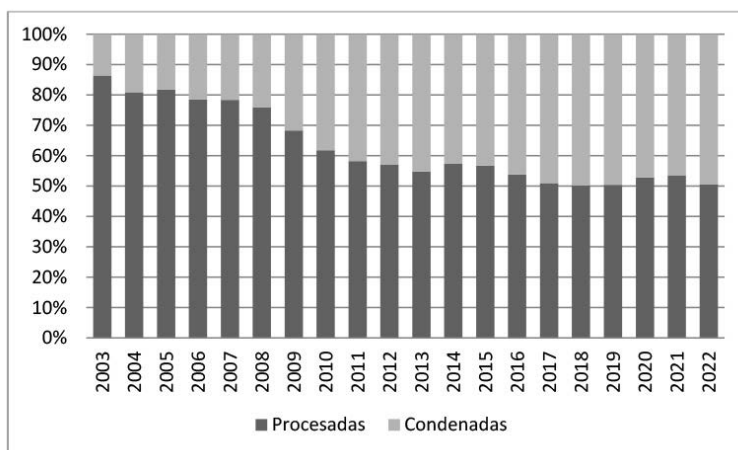
Fuente: CPM en base a información del Ministerio de Seguridad, de la Procuración General y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

Esta diferencia pone de manifiesto el gobierno policial de los territorios a partir de la saturación de efectivos, dirigido a controlar y perseguir a los sectores vulnerados independientemente de sus fundamentos y efectos legales. El 83 % de las aprehensiones no se vinculan con la comisión de delitos sino a este control. Esto se vincula directamente con el incremento de detenciones en comisarías, ya que en la mayoría de los casos aunque las personas no queden detenidas permanecen horas o días alojadas.

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 del proceso de flagrancia de manera casi automática, y la virtual desaparición del juicio oral y público. Y se mantiene el uso generalizado de la prisión preventiva: a diciembre de 2022 sólo el 49% de las personas detenidas a cargo del SPB tenía condena firme⁸.

Gráfico 5. Personas detenidas en el SPB según situación procesal, 2003-2022 (valores porcentuales)

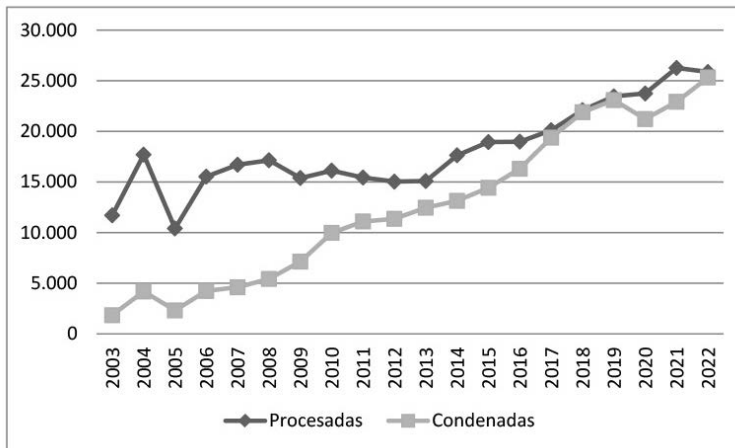


Fuente: CPM en base a informes anuales SNEEP (2002-2013) y partes de población detenida elaborados por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires (2014-2022). **Nota:** “condenadas” refiere a personas con condena firme y “procesadas” a personas con condena no firme o sin condena. Para simplificar el gráfico no se incluyen personas sobreseídas o sin prisión preventiva, que representan una porción no significativa. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

⁸ Parte de población detenida en el SPB a diciembre de 2022. Según el Informe RUD a diciembre de 2022, del total de personas privadas de libertad a nivel provincial el 50% tenía condena firme, el 7% tenía condena no firme y el 43% tenía prisión preventiva.

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

Gráfico 6. Personas detenidas en el SPB según situación procesal, 2003-2022 (valores absolutos)



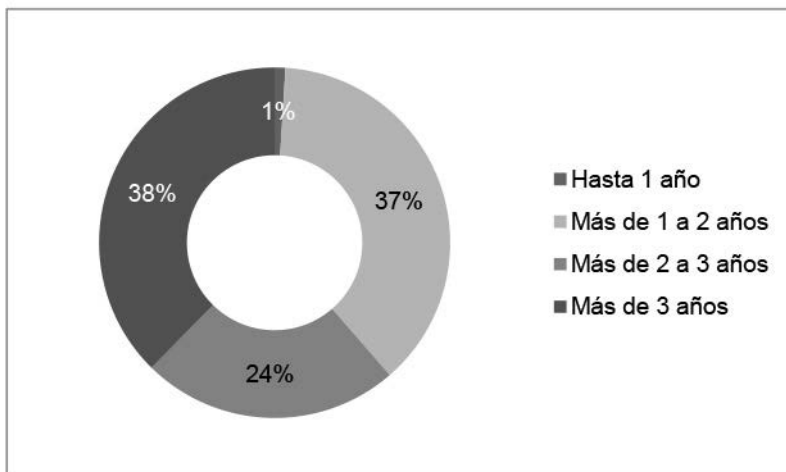
Fuente: CPM en base a informes anuales SNEEP (2002-2013) y partes de población detenida elaborados por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires (2014-2022). **Nota:** “condenadas” refiere a personas con condena firme y “procesadas” a personas con condena no firme o sin condena. Para simplificar el gráfico no se incluyen personas sobreeseadas o sin prisión preventiva, que representan una porción no significativa. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

Según datos del RUD, en promedio las personas pasan detenidas 421 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)⁹.

⁹ Datos promedios elaborados en base al Informe RUD 2022. Según la Procuración, desde que se abre una investigación penal preparatoria, pasan 134 días hasta su finalización por juicio abreviado o 695 días hasta que finaliza el juicio oral (Informe de control de gestión del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires, 2021, datos promedios).

Según datos del SNEEP, a fines de diciembre de 2021, de los detenidos con prisión preventiva el 38% llevaba hasta a un año encarcelado, el 37% entre uno y dos años, el 24% entre dos y tres años, y el 1% más de tres.

Gráfico 7. Personas procesadas detenidas en el SPB, según tiempo de permanencia en prisión preventiva hasta la fecha del relevamiento SNEEP (en rangos), diciembre 2021 (valores porcentuales)



Fuente: CPM en base a Informe SNEEP 2021. **Nota:** se calcula tomando la diferencia entre la fecha de detención (informada en el 94% de los casos) y la fecha del relevamiento realizado por el SNEEP (31/12/2021). A la fecha de publicación de este Informe, el SNEEP no había publicado datos de 2022.

De las 17.376 prisiones preventivas dictadas durante 2021, el 39% se fundó en presuntos delitos contra la propiedad, el 12% en infracciones a la ley 23.737 de estupefacientes, el 10% en delitos contra la integridad sexual y el 8% en homicidios dolosos.

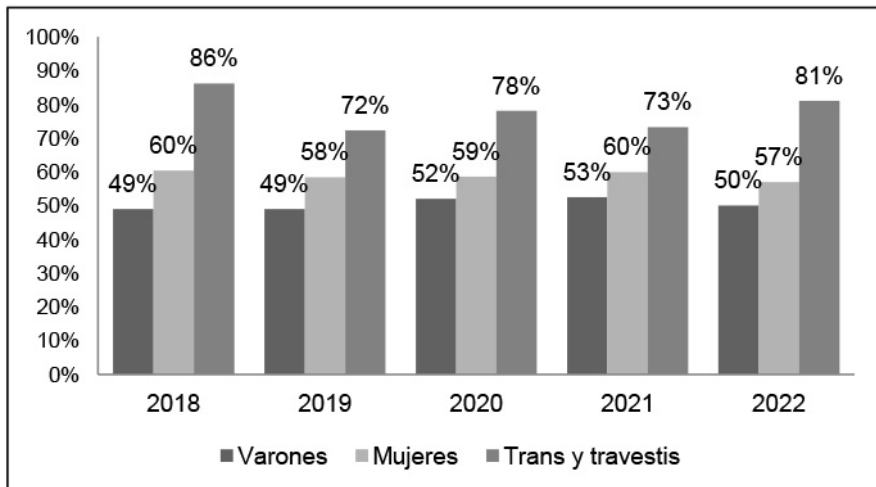
Tabla 3. Prisiones preventivas concedidas, según delito imputado (agrupados por bien jurídico), provincia de Buenos Aires, 2021

Bien jurídico	Cantidad	Porcentaje
Propiedad	6.795	39,1%
Seguridad pública	2.855	16,4%
Personas	2.392	13,8%
Libertad	2.150	12,4%
Integridad sexual	1.714	9,9%
Administración pública	1.004	5,8%
Otros	391	2,3%
Orden público	55	0,3%
Fe pública	20	0,1%
Total	17.376	100%

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 informado datos de 2022.

El uso extensivo de la prisión preventiva tiene un impacto diferencial para mujeres cis y personas trans y travestis, las poblaciones más perjudicadas.

Gráfico 8. Personas procesadas detenidas en el SPB según género, 2018-2022 (valores porcentuales)

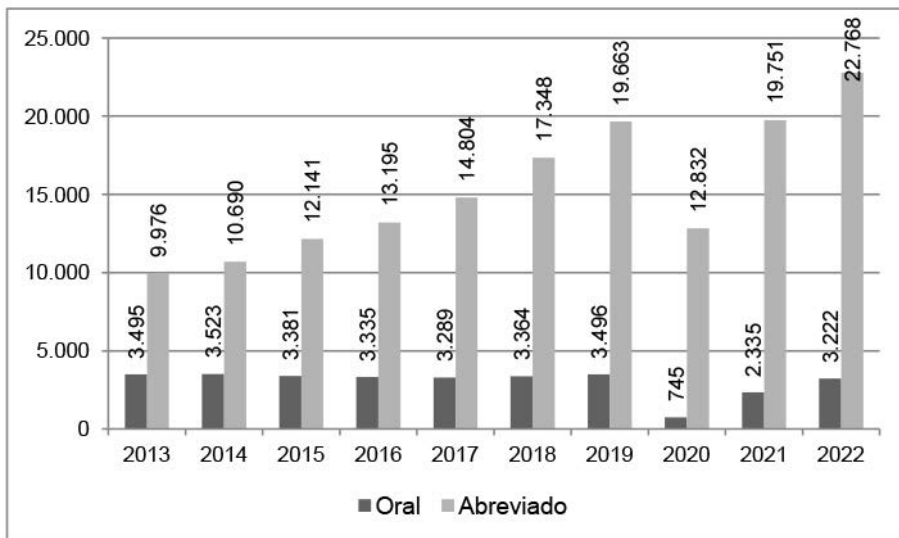


Fuente: CPM en base a datos de población detenida provistos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** los datos corresponden a diciembre de cada año.

También se ha convertido en regla el juicio abreviado, un instituto que reduce el tiempo entre la detención y la condena, y afecta las garantías del debido proceso al constituirse en un acuerdo extorsivo tendiente a llegar a una rápida condena en detrimento de un juicio oral y público. Este mecanismo, un acuerdo entre fiscal y defensor/a, se despliega en un sistema judicial que destina el doble de personas para acusar (534 agentes fiscales) que para defender (265 defensoras/es), y que cuenta con un/a defensor/a oficial cada 209 personas detenidas¹⁰. Entre 2013 y 2022 se duplicaron las condenas por juicio abreviado (con un aumento del 128%) y las condenas por juicio oral se redujeron un 8% (Gráfico 9). El incremento global de sentencias judiciales se explica exclusivamente por la proliferación de condenas abreviadas.

¹⁰ Informes de control de gestión, Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2021).

Gráfico 9. Sentencias condenatorias según tipo de juicio, provincia de Buenos Aires, 2013-2022 (valores absolutos)

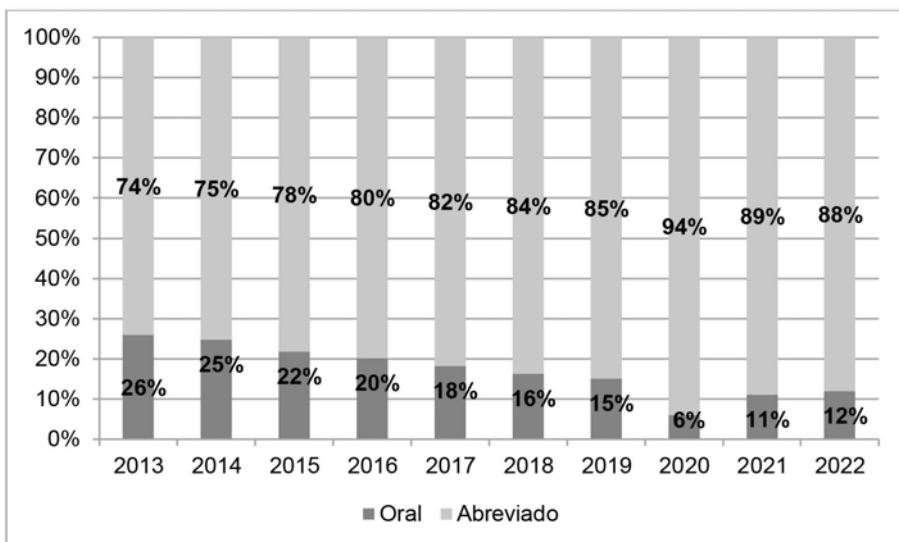


Fuente: CPM en base a información provista por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

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 2021 las fiscalías requirieron 18.914 procesos abreviados y las defensorías 55.623¹¹. El siguiente gráfico muestra además que las condenas abreviadas alcanzaron niveles récords en los últimos tres años.

11 Informes de control de gestión, Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2021).

Gráfico 10. Sentencias condenatorias según tipo de juicio, provincia de Buenos Aires, 2013-2022 (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 herramientas jurídicas principales en el sostenimiento de la política de encierro en la Provincia. Como contracara, el poder judicial aplica excepcionalmente medidas alternativas al encierro desconociendo las Reglas de Tokio y otras recomendaciones internacionales y locales¹². Entre 2014 y 2022 aumentó un 137% la cantidad de personas detenidas con arresto o prisión domiciliaria (de 1.823 a 4.328), pero esto no modifica la situación estructural ya que cada año representa entre el 5% y el 8% del total de personas detenidas¹³. En 2022, cada 100 mil habitantes adultos/as de la provincia de Buenos Aires había 407 detenidos/as en instituciones (comisarías, alcaidías y cárceles) y 34 con detención domiciliaria.

¹² 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.

¹³ Informe RUD 2022. Este dato recién comenzó a ser publicado en los informes anuales a partir de 2013, por lo cual se desconocen los valores previos.

Tabla 4. Tasas específicas de encierro y detención domiciliaria cada 100 mil habitantes adultos/as en la provincia de Buenos Aires, 2014-2022

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
2022	407	34

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 específica se calcula sobre las personas de 18 años en adelante. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

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 y 2022 los juzgados provinciales de ejecución penal denegaron 8 de cada 10 solicitudes de acceso a institutos progresivos en la ejecución de la pena: el 80% de las libertades condicionales, el 74% de las libertades asistidas, el 82% de las salidas transitorias, el 78% de pases a régimen abierto y el 85% de prisiones domiciliarias¹⁴.

14 SCJBA, Juzgados de ejecución penal, incidentes en etapa de ejecución, 2017 a 2022. Disponible en <http://www.scba.gov.ar/informacion/estadisticas.asp>.

Tabla 5. Resoluciones de juzgados de ejecución penal sobre institutos de progresividad de la pena, provincia de Buenos Aires, período 2017-2022

Instituto	Resueltas	Concedidas		Denegadas	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Libertad condicional	42.081	8.552	20%	33.529	80%
Libertad asistida	37.172	9.551	26%	27.621	74%
Salidas transitorias	30.354	5.557	18%	24.797	82%
Prisión domiciliaria	9.131	1.383	15%	7.748	85%
Pase a régimen abierto	32.928	7.230	22%	25.698	78%
Total	151.666	32.273	21%	119.393	79%

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

Entre 2016 y 2021 la defensa penal oficial requirió un promedio interanual de 18.400 excarcelaciones, 960 alternativas a la prisión preventiva, 590 ceses de prisión preventiva, 3.100 morigeraciones de coerción, 6.000 libertades asistidas, 5.400 libertades condicionales, 1.960 pases a régimen abierto y 4.900 salidas transitorias.

Tabla 6. Solicitudes de la defensa pública ante los órganos judiciales del fuero penal, provincia de Buenos Aires, período 2016-2021

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
2021	19.392	939	733	3.324	7.272	6.334	2.936	5.479

Fuente: Informes de Control de Gestión, Procuración General de la provincia de Buenos Aires (2016-2021). **Nota:** a la fecha de publicación de este Informe, la Procuración no había publicado datos de 2022.

Pero 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

El período comprendido entre diciembre 2015 y diciembre 2022 muestra un salto cuantitativo récord, con una interrupción excepcional en 2020. La cantidad de personas adultas detenidas en la provincia de Buenos Aires (sumados todos los dispositivos) creció a un promedio interanual del 6%, culminando con más de 55 mil en cárceles, alcaidías, comisarías y con monitoreo electrónico.

Tabla 7. Población detenida en la provincia de Buenos Aires, según dispositivo, 2014-2022

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%
2016	33.698	694	1.329	2.863	38.584	8%
2017	37.704	616	1.677	3.097	43.094	12%
2018	41.598	966	1.922	4.129	48.615	13%
2019	43.988	1.315	1.877	3.854	51.034	5%
2020	41.386	1.451	2.555	4.756	50.148	-2%
2021	44.762	1.694	3.206	4.445	54.107	8%
2022	45.979	2.067	3.627	3.948	55.621	3%

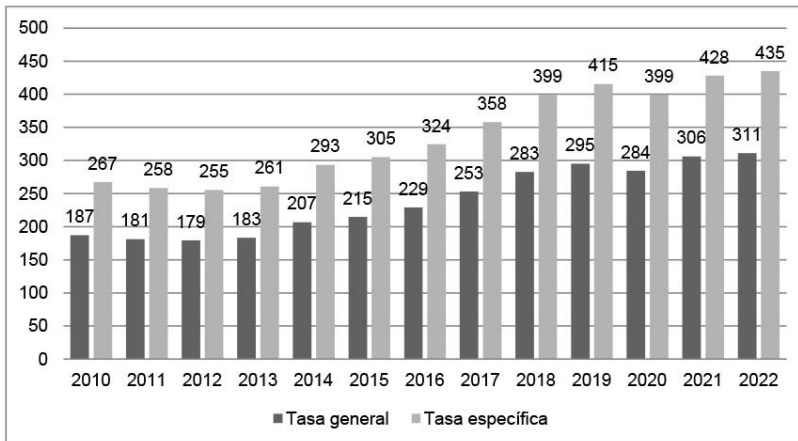
Fuente: CPM en base a datos de población detenida provistos por los ministerios de Justicia y de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. **Nota:** los datos de cada año corresponden a diciembre.

Esto representó una tasa general de 311 cada 100.000 habitantes¹⁵, la más alta del país y de la historia bonaerense. Se calcula esta tasa general para compararla con otras jurisdicciones, pero el valor más correcto surge de la

¹⁵ Es necesario aclarar que esta tasa es distinta a la informada por el RUD (338 en 2022), 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.

tasa específica: quitando de la población base las personas menores de 18 años¹⁶. Así, el gobierno actual heredó una tasa específica de encarcelamiento de 415 personas detenidas cada 100.000 habitantes, y tres años después ascendió a 435, luego de bajar a 399 en 2020. La tasa actual es 70% más alta que hace diez años. Un dato positivo es la disminución del crecimiento interanual del sistema penal que se ubicó en el 3 %, el indicador más bajo desde 2015 (sin considerar el excepcional 2020 de la pandemia), aunque esto no modificó la tendencia creciente de la tasa de encarcelamiento que viene creciendo de manera sostenida hace 10 años.

Gráfico 11. Tasa general y tasa específica de encarcelamiento en la provincia de Buenos Aires, 2010-2022



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, alcaidías, 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.

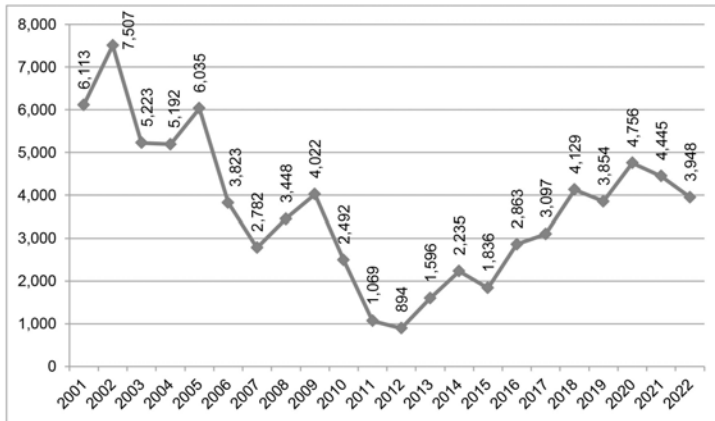
No obstante la diferencia entre distintos departamentos judiciales, la comparación con lo registrado hace 10 años muestra un crecimiento generalizado de las tasas de detención¹⁷.

¹⁶ 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.

¹⁷ Los datos por departamento judicial se encuentran disponibles en <https://www.comi->

La población detenida en comisarías, vista en el largo plazo y a grandes rasgos, registró una tendencia decreciente entre 2002 y 2012 y creciente de 2013 en adelante, aunque con interrupciones o retrocesos. Pese al compromiso de actores judiciales y ministeriales de reducir la población detenida en comisarías (CPM, 2022: 91), los años 2020 y 2021 presentaron las cifras más altas desde 2006. En diciembre de 2022 se registró una disminución del 11% (casi 500 personas menos que en 2021); sin embargo, continúa siendo uno de los números más elevados de la última década.

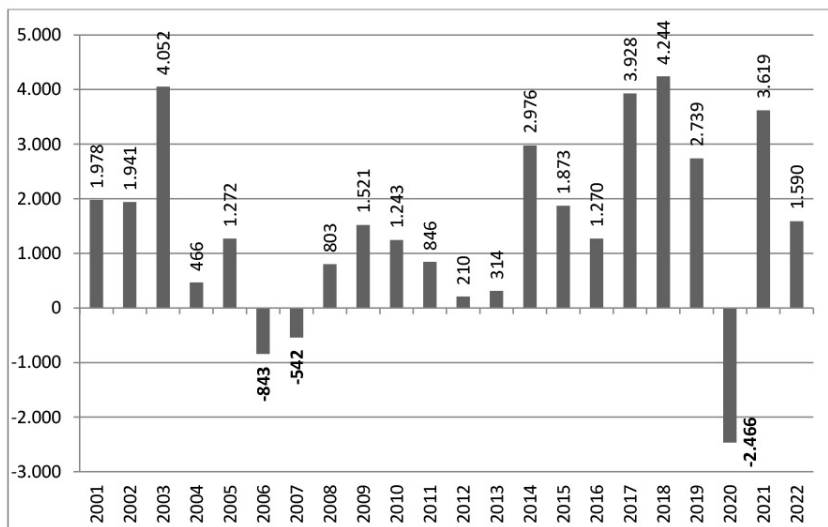
Gráfico 12. Población detenida en comisarías de la provincia de Buenos Aires, 2001-2022 (valores absolutos)



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 (2016-2022). **Nota:** los valores corresponden a diciembre de cada año.

La población detenida en cárceles y alcaidías mantuvo una tendencia creciente y regular durante 12 años, con un aumento muy notorio 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 2020 por la caída de aprehensiones convalidadas por el poder judicial (ver Gráfico 1), por la disminución del delito en el contexto de la pandemia; pasada la excepcionalidad, en 2021 y 2022 la población carcelaria creció nuevamente.

Gráfico 13. Variación interanual de personas detenidas en cárceles y alcaidías, provincia de Buenos Aires, 2001-2022 (valores absolutos)



Fuente: CPM en base a datos del SNEEP (2001-2013) y del Ministerio de Justicia provincial (2014-2022). **Nota:** los datos corresponden a diciembre de cada año. No se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico.

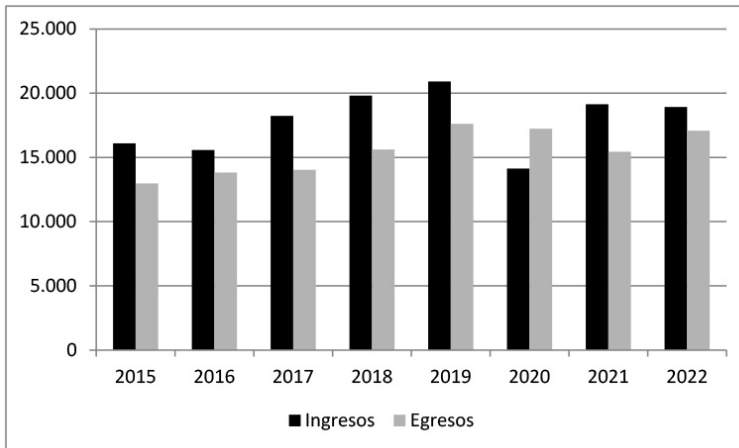
Dicho de otro modo: los ingresos al dispositivo carcelario siempre superan a los egresos. Entre 2015 y 2022, cada año ingresaron 17.850 personas y egresaron 15.474, dejando un saldo positivo de 2.377 por año (datos promedio). Dicho de otro modo, por cada 10 egresos hay 12 ingresos. En 2020, por la pandemia, hubo un saldo negativo a causa de una disminución del 32% en los ingresos, pese a que también se redujo la cantidad de egresos (2%) respecto al año anterior. En 2021 se recuperó la dinámica habitual, con un saldo positivo de 3.700 personas. El año 2022, con un saldo positivo de 1.851 personas, refleja valores distintos a la tendencia habitual: respecto de 2021, aumentaron 11% los egresos y disminuyeron 1% los ingresos; y respecto de 2015, aumentaron 18% los ingresos y 32% los egresos.

Tabla 8. Ingresos y egresos a cárceles y alcaidías del SPB, 2015-2022

Año	Ingresos	Egresos	Diferencia
2015	16,100	12,979	+3,121
2016	15,581	13,824	+1,757
2017	18,228	14,038	+4,190
2018	19,806	15,609	+4,197
2019	20,904	17,616	+3,288
2020	14,127	17,221	-3,094
2021	19,136	15,434	+3,702
2022	18,920	17,069	+1,851
Promedio interanual	17,850	15,474	+2,377

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 (2019-2022).

Gráfico 14. Ingresos y egresos a cárceles y alcaidías del SPB, 2015-2022



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 (2019-2022).

Los datos sobre el flujo de personas detenidas permiten dar cuenta de la incidencia real del encierro durante un año, 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 total de personas que estuvieron detenidas en el SPB en algún momento del año. Ese es el verdadero alcance del encarcelamiento medido dinámicamente; por ejemplo, al finalizar 2022 había 48.000 personas detenidas en cárceles y alcaidías, pero durante el año fueron más de 65.000 las que pasaron por ellas (sumando las 46.000 que había al finalizar 2021 y las casi 19.000 que ingresaron durante 2022). Como puede observarse, este alcance aumentó 38% entre 2015 y 2022.

Tabla 9. Personas detenidas en cárceles y alcaidías del SPB durante el año, 2015-2022

Año	Cantidad	Variación interanual
2015	47,349	-
2016	48,703	2.9%
2017	52,620	8.0%
2018	58,126	10.5%
2019	63,468	9.2%
2020	59,430	-6.4%
2021	61,973	4.3%
2022	65,376	5.5%

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 2019-2022, población detenida 2014-2022). **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.

Este aumento sostenido del encarcelamiento se manifiesta en el hacinamiento que sufren las personas en los espacios de detención: comisarías, alcaidías y cárceles. Si bien había disminuido en 2021 hasta llegar a un 4,3 % de variación interanual, volvió a crecer en 2022 a un 5,5 %.

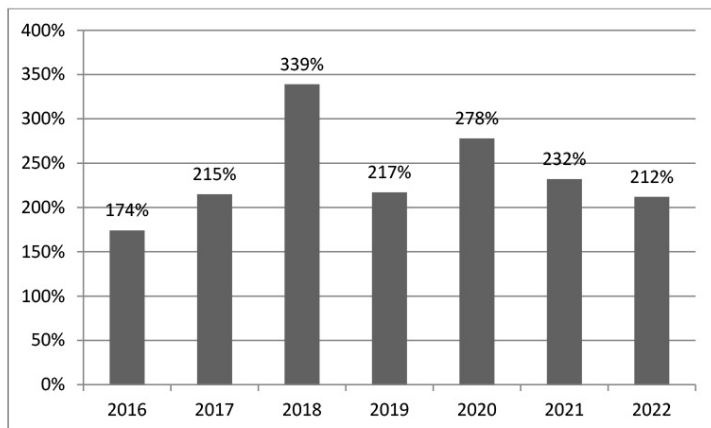
4. SOBREPoblación

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 Scioli, entre 2011 y 2013 la cantidad de personas detenidas descendió hasta alcanzar 890, para comenzar a subir y colapsar nuevamente en 2014, y seguir creciendo con la gestión de María Eugenia Vidal (2016-2019) y de Axel Kicillof. Entre 2012 y 2015 alojaron un promedio interanual de 1.600 personas, durante 2016-2019 a 3.300 y entre 2020-2022 a 4.400. Considerando que según el Ministerio de Seguridad las comisarías tienen una capacidad de 1.300 plazas, durante la gestión actual de Sergio Berni estuvieron sobrepobladas en un 252%¹⁸, con un pico de 349% en noviembre de 2020.

¹⁸ Promedio de los 36 meses.

Gráfico 15. Sobrepopulación en comisarias de la provincia de Buenos Aires, 2016-2022



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).

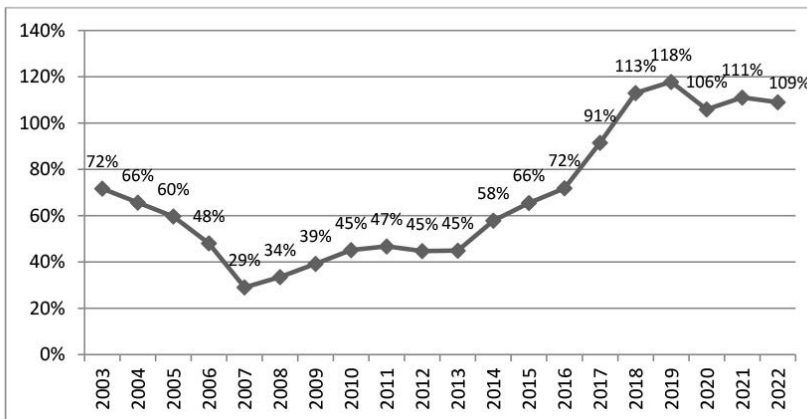
El **sistema carcelario**, hasta fin de 2022, se componía de 52 cárceles, 13 alcaldías y una unidad de tránsito, construidas entre 1877 y 2021. Se trata de 66 establecimientos con capacidad de alojar a 23.036 personas¹⁹. Considerando esa infraestructura, en 2022 la sobrepoblación fue del 109%, la cuarta 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”²⁰.

19 Según el cálculo realizado por la CPM en base a una actualización del *Plan edilicio y de servicios* del Ministerio de Justicia (2008) y otras fuentes complementarias. Por ser espacios de alojamiento transitorio, dicha cifra no incluye las unidades 22 y 29, como tampoco los pabellones de aislamiento. En 2022 fueron inauguradas 912 nuevas plazas, correspondientes a la ampliación de la UP 21 Campana, UP 23 Florencio Varela, UP 24 Florencio Varela, UP 26 Olmos, UP 58 Lomas de Zamora y las alcaldías de Campana, Florencio Varela y Pettinato de La Plata.

20 *Plan de Infraestructura Penitenciaria* (pág. 2), anexo de la resolución 831/2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

Durante la gestión de Gustavo Ferrari en el Ministerio de Justicia (2016-2019) se registró un promedio interanual de 99% y durante la gestión de Julio Alak (2020-2022), un promedio de 109%. El promedio de los últimos veinte años es de 69%. Pese a que durante 2022 se inauguraron alrededor de 900 nuevas plazas, ingresaron al sistema 1.500 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 del encarcelamiento.

Gráfico 16. Sobrepoblación en cárceles y alcaidías, 2003-2022 (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 (2014-2022). **Nota:** no se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico; la población detenida de cada año corresponde al mes de diciembre.

Frente a la tendencia del poder judicial a encerrar y al endurecimiento de las leyes penales y procesales del poder legislativo, la respuesta histórica del poder ejecutivo al hacinamiento ha sido dual: sumar camastros en las celdas para informar un nivel de sobrepoblación más bajo, o aumentar la capacidad edilicia construyendo nuevos espacios o ampliando los ya existentes²¹.

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 establecimiento, la CPM reconoce la importancia de interrumpir la práctica nociva de sobrevalorar la infraestructura para demostrar una buena *performance* en el indicador del nivel de ocupación²². Es importante subrayar 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.

La segunda respuesta fue practicada de manera diferenciada por los distintos gobiernos: de los 66 establecimientos existentes y utilizados a diciembre de 2022, 45 se edificaron desde 1996 en adelante, luego de más de un siglo con 21 cárceles. En términos de plazas (considerando también las ampliaciones) en los últimos 25 años se construyó el 74% de la capacidad actual²³.

El gobierno de Axel Kicillof lanzó en 2020 el *Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2023*, donde asume que “el déficit de plazas es mayor a las 20.000”, propone como solución “la construcción de nuevos establecimientos” y proyecta 18.000 nuevas plazas (CPM,

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

22 No obstante la decisión política de la gestión, el SPB siguió informando hasta este año, en distintas instancias administrativas y judiciales, que contaba con 5.000 plazas más.

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

2022: 87). Desde entonces se sumaron 2.262 nuevas plazas tanto por construcción de nuevos lugares como por ampliación en establecimientos existentes²⁴.

Como se mencionó en el informe anterior, se planea que las nuevas plazas sean construidas mayoritariamente en los establecimientos del conurbano bonaerense, ya que casi el 70% de las personas detenidas tiene domicilio en el AMBA y las plazas disponibles en ese territorio no llegan al 40% del total. 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”²⁵. Cabe destacar que la desvinculación familiar y/o social es una forma de tortura aplicada habitualmente sobre las personas privadas de libertad. Durante 2022 la CPM registró más de 7.600 hechos de este tipo: distancia entre el lugar de encierro y el domicilio familiar, dificultades de conectividad, traslados permanentes que interrumpen el contacto, maltrato a familiares en los ingresos, obstaculización burocrática de visitas o restricción de las comunicaciones.

Si el Plan se concreta, el gobierno de Kicillof habrá construido en 4 años casi el 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, casi habrá duplicado el espacio disponible para el encierro penal.

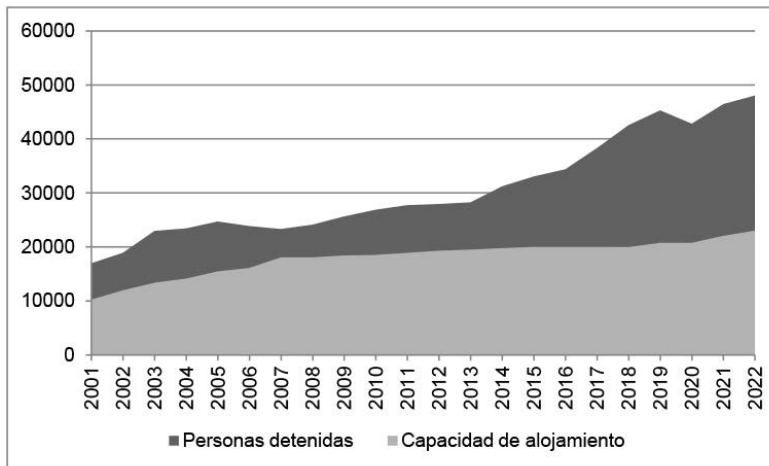
El problema con esta respuesta, a la luz de la experiencia histórica, es que a cada ampliación del sistema le siguió un incremento de personas encarceladas: entre 2001 y 2022 se crearon 12.769 plazas y la población detenida aumentó en 31.056 personas. Está demostrado que construir cárceles no mejora las condiciones de detención sino que,

24 Se construyeron la UP 58 de Lomas de Zamora (inaugurada con 432 plazas y ampliada en 2022 con 120 plazas) y la AD de Florencio Varela (originalmente con 128 plazas y ampliada en 2022 con 192 plazas). Además, se ampliaron las plazas de la UP 21 de Campana, las UP 23, UP 24, UP 32 y UP 54 de Florencio Varela, la UP 26 de Olmos, la UP 28 de Magdalena, la UP 47 de San Martín y las AD de Campana y Pettinato de La Plata (en total, 1.390 nuevas plazas).

25 En el marco de este plan también se construyeron 15 centros sanitarios en las inmediaciones de distintas cárceles, denominados “hospitales modulares”. Sobre esto, ver el capítulo 2 de la sección Políticas penitenciarias.

al contrario, eleva el piso de encarcelamiento. La ocupación siempre supera la capacidad.

Gráfico 17. Nivel de ocupación en el SPB, 2001-2022 (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 (2014-2022). **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 provincial se niegan a modificar. Como se verá más adelante, las instancias de articulación institucional que podrían vehiculizar transformaciones progresivas (centralmente las mesas de trabajo en el marco de la causa Verbitsky ante la SCBA, la causa sobre comisarías ante el Tribunal de Casación Penal o las mesas en torno a las medidas cautelares en trámite ante la CIDH) nunca alcanzan definiciones efectivas pese a coincidir en los diagnósticos.

Cabe recordar que en mayo de 2021 la CSJN le ordenó a la SCBA reabrir la causa Verbitsky (cerrada por esta última en el año 2007) apenas dos años después de la sentencia de la Corte federal que fijó estándares mínimos para las condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires²⁶ (CPM, 2022: 91-100).

En ese marco, el 12 de julio de 2021 la SCBA convocó a una audiencia 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 Kogan²⁷.

Luego de la primera audiencia se conformaron cuatro comisiones de trabajo, coordinadas por funcionarios y relatores de la SCBA²⁸ 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 tema²⁹ y el mandato de alcanzar consensos básicos para requerir y recomendar medidas a la Corte. Se alcanzaron importantes acuerdos y recomendaciones pero, hasta ahora, nada fue considerado por el máximo tribunal.

El 3 de mayo de 2022 (a un año de la reapertura de la causa y el día en que se cumplían 17 años del fallo Verbitsky) la SCBA dictó la resolución 502: asumió 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 diluyó en términos como “exhortar”,

²⁶ El fallo, dictado el 3 de mayo de 2005 por la CSJN, 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. También son parte la Defensoría de Casación provincial y la CPM en carácter de *amicus curiae*.

²⁷ Actualmente está integrada por Sergio Gabriel Torres (presidente), Daniel Fernando Soria (vicepresidenta), Luis Esteban Genoud e Hilda Kogan.

²⁸ 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.

²⁹ Indicadores de seguimiento y acceso a la información, flujo de personas detenidas, condiciones de habitabilidad, desalojo progresivo de comisarías.

“encomendar”, “recordar”, “reiterar”, “solicitar”, “traer a colación”, “instar” o “evaluar la posibilidad”. La historia de estas exhortaciones es la historia de la inercia y morosidad judicial.

La única medida con carácter determinante fue la de crear una nueva estructura burocrática para el seguimiento del caso (APCS / autoridad del programa de cumplimiento de sentencia), pese a la escasa efectividad que había demostrado la estructura creada anteriormente en el marco del mismo fallo y con igual fin (la Subsecretaría de DDHH de la SCBA). En junio de 2022 el acuerdo 4.064 creó también el Observatorio participativo del programa de cumplimiento de sentencia, cuya integración y funciones fueron establecidas recién 10 meses después, en abril de 2023, mediante el acuerdo 4.102.

En síntesis: el fallo original se dictó en 2005, la causa a nivel provincial se cerró en 2007, las medidas recursivas de la defensa llegaron siete años después (2014) y la CSJN tardó otros siete en hacerles lugar y ordenar la reapertura (2021). Finalmente, en mayo de 2022 la SCBA dictó la resolución 502 de carácter testimonial, y desde entonces las únicas acciones fueron la creación de la APCS y de un observatorio que al cierre de este Informe todavía no tenía existencia real ni resultados prácticos.

En los 15 años transcurridos, desde el cierre de la causa en 2007 hasta diciembre de 2022, la tasa de encarcelamiento provincial pasó de 175 a 311 cada 100 mil habitantes; la sobrepoblación en el SPB se incrementó de 29% a 109%; la sobrepoblación en comisarías registró un promedio interanual de 233%³⁰; en las cárceles bonaerenses murieron 2.157 personas (12 por mes) y en las comisarías se registraron al menos 215 muertes³¹ (casi 2 por mes).

El máximo tribunal provincial debe adoptar decisiones urgentes, categóricas, adecuadas y efectivas para empezar a desandar esta crisis humanitaria provocada por la política criminal de la provincia de Buenos Aires. Hasta el momento las decisiones fueron inocuas y superficiales,

30 Desde 2016.

31 Desde 2012.

más destinadas a no incomodar a los gobiernos de turno que a garantizar el pleno cumplimiento de las leyes y las garantías constitucionales.

Para consolidar el estado de derecho y el sistema republicano de gobierno, la Suprema Corte provincial debe cumplir con su función de controlar y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.