INFORME ANUAL 2024

# EL SISTEMA XVIII DE LA CRUELDAD

**Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñeces en la provincia de Buenos Aires**

25 años
cpm comisión provincial por la memoria
Mecanismo local de prevención de la tortura

**COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA**

Adolfo Pérez Esquivel (presidente)

Dora Barrancos (presidenta)

Víctor De Gennaro (vicepresidente)

Ana Barletta (vicepresidenta)

Roberto Cipriano García (secretario)

Guillermo Torremare (pro-secretario)

Ernesto Alonso (tesorero)

Ana María Soffiantini (pro-tesorera)

Víctor Mendibil

Susana Méndez

Yamila Zavala Rodríguez

María Sonderéguer

Laura Ginsberg

Gonzalo Conte

Miguel Velo

**Consultores académicos:** Baltasar Garzón, Theo Van Boven, Antonio González Quintana, Patricia Funes.

**Mesa ejecutiva**

Coordinador: Roberto F. Cipriano García

Integrantes: Ernesto Alonso, Ana Barletta, Guillermo Torremare, Gonzalo Conte, Sandra Raggio y Valeria Corfiel.

**Dirección general de áreas:** Sandra Raggio

**Dirección general de administración:** Valeria Corfiel

# INFORME ANUAL 2024

## El sistema de la crueldad XVIII

Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad,
salud mental y niñeces en la provincia de Buenos Aires

**Ver informe completo**

# No hay sistema penal y de encierro que resuelva la cuestión social de manera justa

El triunfo electoral de la fórmula de La Libertad Avanza en las elecciones de 2023 configura un nuevo escenario para la lucha por los derechos humanos e implica nuevos desafíos y replanteos. Se trata de un proceso profundamente regresivo y amplio en materia de derechos: los definidos como económicos y sociales, los derechos políticos o las garantías individuales.

Tal regresión está acompañada de una discursividad virulenta, agresiva, sin tapujos ni matices, principalmente contra lo identificado como *progresismo,* donde se inscribe la agenda general de derechos humanos y memoria, la de los feminismos, las cuestiones ambientales, del trabajo, de los pueblos originarios, las luchas contra la desigualdad, la violencia estatal, la salud, la educación, las discapacidades. Una violencia que se expande a quienes difieren o se oponen a iniciativas del oficialismo en el despliegue de su política.

Las políticas económicas implementadas dan cuenta de la transferencia de recursos de los sectores más pobres a los más ricos. Los datos del INDEC correspondientes al primer trimestre de 2024 marcan una desocupación del 7,7 %, dos puntos más que en el último trimestre de 2023, lo que equivale a poco más de 200 mil personas más buscando empleo porque no lo tienen; es decir, perdieron el trabajo o ahora necesitan trabajar pero no encuentran. En los partidos del conurbano bonaerense la cifra llega a 9,9%.

El Observatorio de la deuda social argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina estimó que en el primer trimestre de 2024 la pobreza afectó al 55,5% de la población, mientras que la indigencia aumentó al 17,5%. Es decir que en el primer trimestre de este año 24,9 millones de personas estarían en situación de pobreza según sus ingresos y 7,8 millones de personas en estado de pobreza extrema o indigencia. El índice de pobreza según este estudio se habría incrementado en 10,8 y el índice de indigencia en 7,9 en referencia al tercer trimestre 2023 (44,7 y 9,6 respectivamente). Es decir, la pobreza no es nueva, pero lejos de revertirse, la situación se agrava.

Estos índices son un parámetro claro que permite identificar la regresión profunda en materia del bienestar general y acceso a derechos que impacta en millones de personas. Este proceso regresivo ha sido producto de las medidas macroeconómicas del actual gobierno: una recesión que destruyó puestos de trabajo y una profundización del proceso inflacionario que implicó una fuerte caída de los ingresos reales de los sectores populares. A esto se agrega el desguace del Estado mediante despidos masivos (más de 15.000 en el primer semestre) y cancelación de áreas y programas destinados a los sectores más vulnerados.

La suspensión de la asistencia alimentaria a comedores es una medida que da cuenta de la orientación política del actual gobierno nacional. El hambre es una de las consecuencias más brutales padecidas por millones de personas e impacta profundamente en niños/as y jóvenes. Y no precisamente por

falta de recursos: estos meses la noticia de millones de toneladas de alimentos en depósitos públicos, muchos a punto de vencerse, dan cuenta de la nula sensibilidad de la gestión gubernamental.

> La Octava encuesta a hogares con niñas, niños y adolescentes, publicada por UNICEF Argentina este año, revela que un millón de chicas y chicos se van a la cama sin cenar, cifra que se eleva a un millón y medio si se incluyen aquellos que se saltean alguna comida durante el día. En el caso de las personas adultas que viven en esos hogares y que se saltean alguna comida, el número se eleva a 4.5 millones, en muchos casos porque priorizan que sus hijos o hijas puedan alimentarse.
>
> El estudio también muestra que unos 10 millones de chicas y chicos en Argentina comen menos carne y lácteos en comparación al año pasado por falta de dinero, en un contexto en el que, además, los ingresos de casi la mitad de los hogares con niñas y niños no alcanzan para cubrir gastos básicos de alimentación, salud y educación[1].

Como parte del cuadro general, desde el Estado nacional se desplegó un dispositivo represivo orientado a la criminalización de la protesta y de las organizaciones sociales y políticas que articulan programas sociales en los territorios más precarios, incluso mediante causas judiciales armadas.

A partir de la puesta en marcha del *protocolo antipiquetes*, la CPM ha desarrollado una tarea de monitoreo sobre el despliegue de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones. Como puede verse en los informes elaborados por este organismo[2], la represión a la protesta ha sido sistemática, principalmente a las organizaciones sociales. Tal como lo hemos expresado reiteradamente, la aplicación del *protocolo antipiquetes* no busca garantizar la libre circulación sino restringir y reprimir las manifestaciones opositoras a las medidas del gobierno y desalentar la asistencia. Vale señalar que las más violentas (por cantidad de heridos y detenidos) fueron las represiones en la Plaza del Congreso cuando estaban bajo tratamiento legislativo las llamadas "ley ómnibus" y la "ley bases", que implicaban medidas altamente regresivas y conculcadoras de derechos. Esto da cuenta de la direccionalidad de la represión: obturar la oposición callejera a las medidas gubernamentales.

La represión a la manifestación del 12 de junio de 2024 contra la ley bases profundizó el proceso de criminalización de la protesta que se venía desplegando: a los hechos graves de vandalismo iniciados por personas extrañas a la protesta ante la pasividad de las fuerzas de seguridad, siguió una cruenta represión y un comunicado inmediato del gobierno nacional declarando que se trataba de un intento de grupos de terroristas para derrocarlo. Rápidamente detuvieron a varias personas, muchas de ellas ajenas a la protesta, y en simultáneo el fiscal federal Carlos Stornelli puso en marcha el dispositivo punitivo con la pretensión de sancionar a los manifestantes detenidos con tipos penales de penas elevadas, como "terrorismo" en el marco de una acusación general de "intento de golpe de Estado"

1 https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/el-hambre-no-tiene-final-feliz-la-nueva-campania-de-unicef-argentina

2 https://www.comisionporlamemoria.org/informes-monitoreo/

o sedición. Treinta y tres personas fueron procesadas y trasladadas a unidades penales del sistema federal. Pocas semanas después el proceso judicial desestimó las detenciones liberando a todas las personas, aunque muchas permanecieron durante varios días e incluso meses y padecieron torturas y malos tratos. En manifestaciones anteriores y posteriores las personas detenidas eran rápidamente liberadas, ya que se atribuían delitos menores con intervención de la justicia nacional o de CABA.

La discursividad del gobierno nacional y de algunos de sus referentes abreva en gran medida en la última dictadura militar no sólo al poner en juego la nominación de "terroristas" a quienes se oponen a sus medidas, sino en otras dimensiones microcapilares como por ejemplo amenazar con una ley que sancione el "adoctrinamiento" en las escuelas convocando a padres y alumnos a denunciarlo, como ya lo enunciaba el conocido documento *La subversión en el ámbito educativo. Conozcamos a nuestro enemigo* de 1977. Esta rémora del pasado más sombrío de nuestro país, como recurso discursivo para disputar la interpretación de la realidad, se conecta con nuevas disposiciones legales como el ya citado protocolo antipiquetes y otras no tan nuevas como la ley 26.268 conocida como "antiterrorista", sancionada en 2007 y su reforma 26.734 del año 2011; se suma el nuevo embate por disminuir la edad de punibilidad que se está tratando en el Congreso nacional, y que pretende incidir sobre la agenda del presente y el futuro.

Como lo hemos dicho en cada Informe y toda vez que la realidad exige que nos pronunciemos, la exacerbación punitivista, retomada ahora con ferocidad, no es nueva ni remite sólo a fuerzas políticas de derecha y centro derecha sino que es una constante de todos los gobiernos desde fines de la década del 90. Esa política criminal se consolidó como una política de gobierno de las poblaciones más pobres, excluidas del acceso a muchos de sus derechos y sometidas a la precariedad y la escasez, un rasgo que se expresa de manera contundente en la extracción social de las personas a las que capta el sistema penal: la inmensa mayoría es pobre.

El resultado más visible de esta política es el crecimiento sostenido de la población encarcelada y de la tasa de prisionización, índice que en la provincia de Buenos Aires es el más alto del país. Vale señalar que esta política se ha sustentado, en gran medida, en un sentido común sostenido y poco problematizado que estigmatiza a los pobres, sobre todo a los jóvenes, identificados como sujetos peligrosos, blancos legitimados para la persecución policial-penal. Son entonces chivos expiatorios de los males sociales y no hay indignación válida cuando la violencia estatal los atraviesa en sus múltiples dimensiones, no sólo las ligadas con las condiciones económico sociales y culturales sino sobre todo las que ejercen las policías y los sistemas de encierro.

Es decir que los llamados "discursos de odio" no son nuevos, aunque hoy hayan adquirido otra amplitud y densidad al declarar su guerra contra los feminismos, las disidencias, y el progresismo en general. Durante décadas han anidado y se han fortalecido en la legitimación de políticas de seguridad *manoduristas*, de expansión del sistema penal y saturación policial de los territorios que han demostrado poca eficacia. El llamado *garantismo*, tan atacado hoy por la derecha extrema, no tuvo una influencia

verificable y sostenida en las políticas de seguridad; todo lo contrario: es una retórica que en la gestión concreta de las carteras de Seguridad y Justicia no ha tenido correlación empírica. En los últimos 25 años, a pesar de que existieron procesos nacionales y provinciales que pensaron la gestión en clave de seguridad democrática para diferenciarse del *manodurismo*, en los hechos la política criminal no varió su sesgo: perseguir a los pobres.

En el contexto actual de crecimiento de la pobreza (brevemente enunciado al inicio), es una realidad la desocupación y el hambre, y la búsqueda de ingresos en los mercados ilegales y el delito por parte de los sectores más golpeados. Pues mientras los homicidios dolosos bajan de manera sostenida desde hace casi 10 años en el país y en la provincia, lo que capta el sistema penal son personas acusadas de cometer delitos contra la propiedad (robos y hurtos) o contemplados en la ley de estupefacientes, la mayoría por narcomenudeo. En el estudio sobre pobreza del Observatorio de la deuda social argentina de la UCA se registra esta conexión entre aumento de la desigualdad y ciertos delitos que tienen presencia en los sectores más vulnerados:

> La venta y el tráfico de drogas se han vuelto un flagelo que se incrementa con el paso del tiempo. El porcentaje de referentes de hogares que expresaron que en la cercanía de su vivienda se vende droga pasó del 22,8% en 2021, al 26,5% en 2022 y al 31,3% en 2023. En 2023, solo el 29,2% de los referentes de hogares de barrios con trazado urbano advertían venta de drogas, cuando sí lo hacían el 62% de los de asentamientos de emergencias y el 70,5% de los residentes en complejos de viviendas sociales monobloques[3].

En gran medida son jóvenes quienes padecen consumos problemáticos. Si eso intersecta con que niños, niñas y adolescentes son más alcanzados por la pobreza, la situación se vuelve dramática; si le sumamos que la política del gobierno es bajar los planes sociales y la edad de punibilidad, estamos sin duda en el punto más cruel de la demagogia punitiva. El sistema penal se consolida como dispositivo privilegiado de control y gobierno de las poblaciones juveniles con todo lo que implica en materia de reducción de derechos.

El presente informe debe leerse en clave de preocupaciones y enunciaciones de un tiempo que requiere transformaciones urgentes, y que interpela de manera incisiva a quienes pensamos la realidad y el futuro en perspectiva de derechos humanos. En este Informe damos cuenta de un sistema de encierro de grandes dimensiones que no para de crecer y produce padecimientos profundos que se constituyen en graves violaciones de derechos humanos.

También pretende ser un insumo para políticas urgentes: no hay sistema penal y de encierro que resuelva la cuestión social de manera justa; por el contrario, si no se implementan otras políticas será un círculo que siga alimentando la injusticia, la desigualdad y la violencia. El paradigma de los derechos

3 https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/Observatorio_CARITAS_presentacion_3-06-2024.pdf

humanos no es mera retórica, es una guía de acción para la gestión de los gobiernos y la conciencia de ciudadanos y ciudadanas democráticas.

Estamos frente a una realidad que retrotrae a tiempos duros y sombríos que decidimos dejar atrás luego de finalizada la última dictadura militar. Pero también es resultado de una profundización de políticas, ideas y discursos presentes en estos más de 40 años de democracia y que hoy adquieren una radicalidad que algunos no pudieron siquiera imaginar cuando repetían una y otra vez slogans punitivistas sin exponer evidencia alguna de que fueran la solución a los problemas, pero convencidos de su eficacia para captar audiencia y votos.

Los sistemas de encierro expresan, en gran medida, la sociedad que tenemos. No se puede pretender una sociedad más justa e igualitaria si esta realidad sigue devolviéndonos las imágenes más crueles y sombrías de nuestro presente.

No podemos pensar en un país diferente al actual con las mismas políticas. Al desafío de luchar contra la desigualdad y pobreza que crecen, debemos darle carnadura con una política criminal con perspectiva de derechos humanos que cambie la dirección sostenida de manera transversal por todos los gobiernos en los últimos 25 años. Estamos convencidos de que es la única solución a los problemas de *inseguridad*.

Uno de los máximos desafíos del futuro próximo es construir una democracia con plena vigencia de los derechos humanos.

# Viejos problemas sin solución, la política criminal requiere cambios urgentes

La política criminal de la provincia de Buenos Aires se constituyó en los últimos 25 años en un mecanismo estatal de gobierno y control de las poblaciones más pobres y vulneradas a través del sistema penal y las políticas de seguridad. Esta orientación fue seguida por los distintos gobiernos sin variaciones notorias que hayan aportado cambios estructurales persistentes, aun cuando en determinados momentos se pretendió reformar estructuralmente a las policías.

Las llamadas políticas de *mano dura* son políticas transversales que se sostienen a pesar de los cambios significativos en gobiernos empeñados en diferenciarse notoriamente en la orientación y perspectiva de otras políticas estatales. La conjunción entre un esquema de control y regulación ilegal del delito por 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.

Este accionar policial-judicial que combina la saturación policial de los territorios con la sistemática regresividad de la justicia en materia de ejecución de la pena, el uso del juicio abreviado y la prisión preventiva se traduce en el crecimiento sostenido del sistema penal y de encierro en la provincia de Buenos Aires: pasó de tener 55.621 detenidos (48.046 en cárceles y alcaidías, 3.948 en comisarás y 3.627 en monitoreo electrónico) en 2022 a 58.995 (52.412 en cárceles y alcaidías, 2.368 en comisarías y 4.215 en monitoreo electrónico) en el año 2023. Esto implica un crecimiento interanual del 6 %, y la tasa de prisionización entre 2022 y 2023 subió de 311 detenidos cada 100.000 habitantes a 327, una de las más altas del país.

**Población detenida en la provincia de Buenos Aires, según dispositivo, 2014-2023**

| 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% |
| 2023 | 49.065 | 3.347 | 4.215 | 2.368 | **58.995** | 6% |

**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.

1. **Políticas de seguridad**

En la provincia de Buenos Aires, los distintos gobiernos sustentaron la **política de seguridad** en una estrategia de saturación policial de los territorios; sin embargo, este despliegue de las fuerzas de seguridad, lejos de ser una solución efectiva al problema del delito, se convirtió en una fuente de vulneraciones de derechos.

Con la connivencia de la justicia esta política otorga a los/as funcionarios/as policiales un amplio margen de discrecionalidad y arbitrariedad, lo que genera las condiciones de posibilidad para el ejercicio de la violencia policial. Las víctimas de estas prácticas son en su gran mayoría los jóvenes de nuestros barrios más pobres, jóvenes que muchas veces ni siquiera tienen vinculación con el delito o son el último eslabón de la cadena del delito, el más débil.

Al día de hoy, el Ministerio de Seguridad no informó la cantidad de aprehensiones policiales realizadas durante el 2023; sin embargo sabemos, porque es la dinámica que se repite año tras año, que gran cantidad de estas aprehensiones (222.000 en 2022) no están vinculadas a la comisión de un delito. En promedio durante los últimos años, sólo el 14% del total de las aprehensiones terminan en medidas de privación de libertad y el resto de las personas recupera la libertad en las siguientes horas porque no había razón para detenerlas. Lejos de ser un problema, estas aprehensiones sin justificación legal son el resultado de esas políticas de seguridad: las fuerzas policiales utilizan su presencia para la gestión y control de las poblaciones vulnerables, particularmente en barrios pobres.

**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 |
| Privaciones de libertad sobre aprehensiones policiales | 17% | 9% | 17% | 17% |
| Ingresos al SPB sobre aprehensiones policiales | 7% | 3% | 8% | 9% |
| Ingresos al SPB sobre privaciones de libertad | 44% | 38% | 49% | 50% |

**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. **Nota**: al momento de publicación de este informe, el Ministerio de Seguridad no había aportado el dato correspondiente a 2023.

La criminalización y control de los pobres se manifiesta a través de prácticas de hostigamiento, torturas, detenciones arbitrarias y el uso de figuras legales vagas como *averiguación de ilícito* o *averiguación de identidad*, que justifican intervenciones policiales sin una base legal sólida.

A razón de ese despliegue policial, durante el 2023 registramos 1.323 hechos de violencia policial que involucraron a 630 víctimas; la práctica más denunciada fue la agresión física.

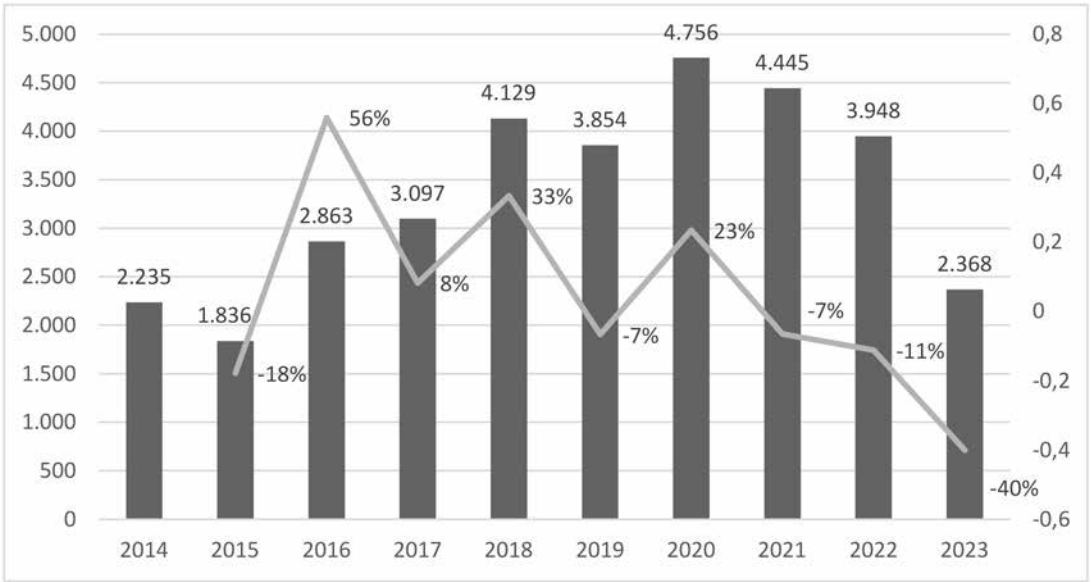
Al momento de detener, la policía no cumple con las salvaguardias legales: informar sobre los derechos, realizar un examen médico independiente, garantizar la comunicación inmediata con un familiar o allegado o el acceso inmediato a la defensa técnica.

En cuanto a las comisarías adonde las llevan, en 2023 se alojaron 2.300 personas en 1.217 plazas y el dato positivo es que disminuyeron en relación a 2022, cuando fueron 3.900. Esto llevó a la sobrepoblación al 95%, alcanzando la marca más baja desde el año 2015. También se destaca el vaciamiento de las 21 comisarías cauteladas ante la CIDH[4]. No obstante las que continúan alojadas lo hacen en condiciones inhumanas, hacinadas y con nulo acceso a la salud.

El 29 % de las personas detenidas se aloja en comisarías clausuradas por orden judicial o administrativa. Además, y pese a estar prohibido, se siguen alojando jóvenes menores de 18 años (relevamos niños de 10 y 11 años), personas enfermas, mujeres embarazadas y mayores de 65 años.

4 Para más datos históricos sobre comisarías bonaerenses, consultar: https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/comisarias/

**Personas detenidas en comisarías de la provincia de Buenos Aires, 2014-2023**

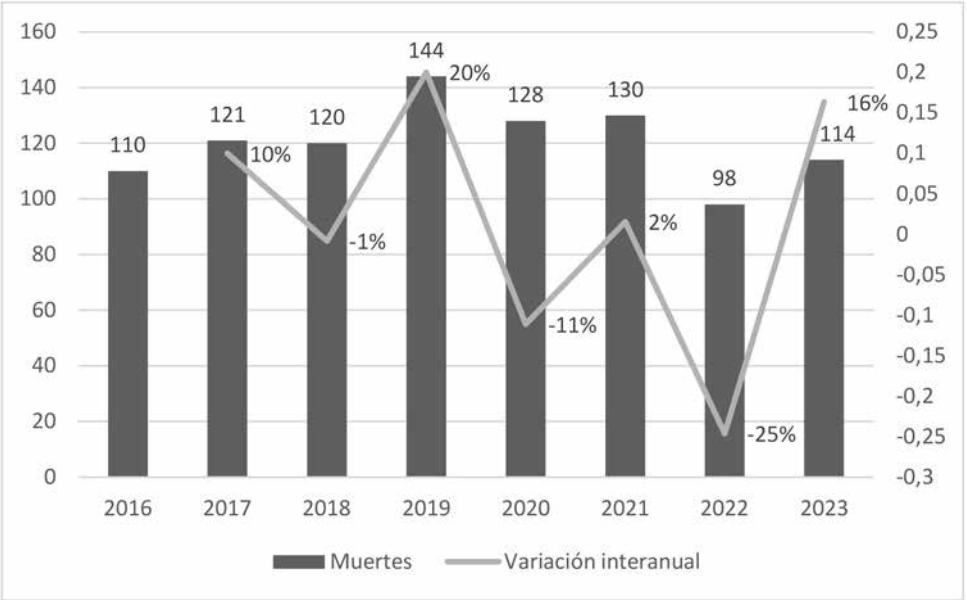



**Fuente**: CPM en base a partes mensuales del Centro de Operaciones Policiales (COP) del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año.

Durante 2023 se registraron 15 muertes de personas alojadas en comisarías bonaerenses, una baja significativa en relación a 2022 cuando murieron 25 personas. Una de esas muertes fue la de una mujer trans que se encontraba alojada en una comisaría destinada al alojamiento de varones.

En cuanto a la letalidad policial, creció de 98 casos de 2022 a 114 casos registrados en 2023, de los cuales 7 eran mujeres y 19 jóvenes menores de 18 años. Como lo venimos diciendo desde hace años, la mayoría de estas muertes ocurren en supuestos intentos de robo contra policías de civil, fuera de la hora de servicio; para la gran mayoría de estos casos, la justicia convalida el accionar policial, incluso en casos donde la desproporcionalidad en el uso de la fuerza resulta evidente. Debe cesar el *estado policial*.

**Muertes por uso de la fuerza policial en la provincia de Buenos Aires, 2016-2023**




Fuente: Registro CPM de muertes por uso de la fuerza policial.

## 2. **Políticas penitenciarias**

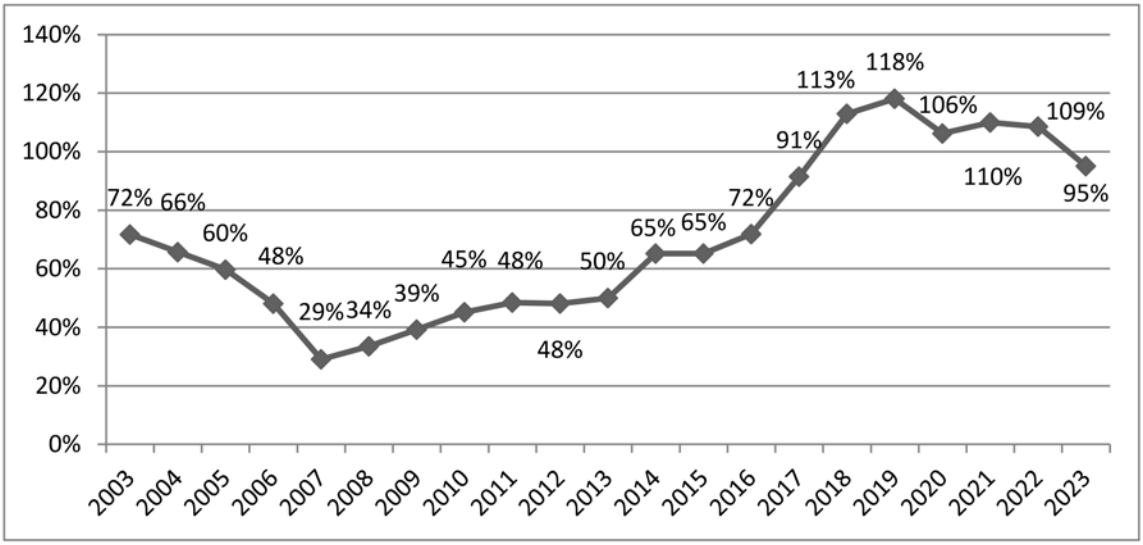
Frente a la tendencia del poder judicial a encerrar y al endurecimiento de las leyes penales y procesales sancionadas en el Congreso nacional y la Legislatura provincial que provocan elevados índices de sobrepoblación y hacinamiento, la respuesta histórica del poder ejecutivo ha sido dual: sumar camastros en las celdas para informar un nivel de sobrepoblación más bajo, o aumentar la capacidad edilicia construyendo nuevos espacios o ampliando los ya existentes.

La primera fue sostenida por todos los gobiernos a excepción del actual, que en diciembre de 2019 sinceró que el SPB contaba con un máximo de 24.000 plazas, 5.000 menos que las informadas por la gestión anterior. La segunda respuesta fue practicada de manera diferenciada por los distintos gobiernos: de los 74 establecimientos existentes y utilizados a diciembre de 2023, 53 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 93% de la capacidad actual.

El gobierno actual 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. Así, desde 2021 se sumaron 6.094 nuevas plazas tanto por construcción de nuevos lugares como por ampliación en establecimientos existentes, lo que representa el 23% de la capacidad total.

Frente a estas 6.094 nuevas plazas (un promedio de 1.500 por año) que redujeron la sobrepoblación existente, se agregaron 9.800 nuevos detenidos al sistema (un promedio de 2.400 por año). Es decir, esta política de construcción no sólo no resolvió la sobrepoblación (el 102% en cárceles y el 101% en comisarías a julio de 2024), sino que mantiene problemas en la distribución de la población encarcelada que en el Complejo Varela alcanza el 189% de sobrepoblación, en el Complejo Magdalena el 162%, o el de Centro Zona Norte el 140% y el de Centro Zona Sur el 135%.

**Sobrepoblación en cárceles y alcaidías, 2003-2023 (valores porcentuales)**

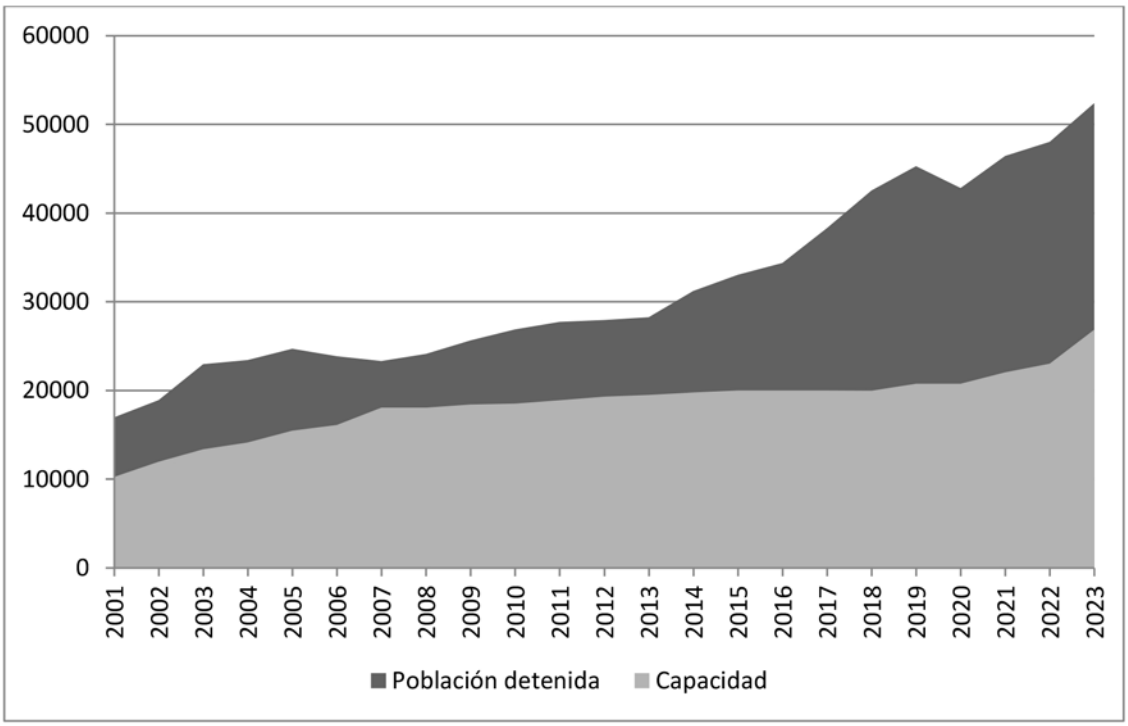



**Fuente:** CPM en base a Plan edilicio y de servicios (2008), Capacidad de construcción original (2016) y otros documentos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires; informes anuales del SNEEP (1999-2013); datos de población detenida provistos por el Ministerio de Justicia (2014-2023). **Nota:** no se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico; la población detenida de cada año corresponde al mes de diciembre.

Este incremento de plazas se sostenía con fondos provenientes del gobierno nacional, y la falta de entrega de la coparticipación produjo la demora de los plazos anunciados y en algunos casos la paralización de obras. Aun si la gestión cumpliera con las 12.600 plazas anunciadas ante la autoridad de aplicación de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires para esta etapa (faltan aproximadamente 6.600), aquellas alcanzarían a 33.500, es decir que faltarían 20.700 plazas para alojar a la población actual sin tener en cuenta el crecimiento anual constante.

A la luz de la experiencia histórica, el problema con esta respuesta es que a cada ampliación del sistema le siguió un incremento de personas encarceladas. En una perspectiva de más largo plazo, entre 2001 y 2023 se crearon 16.600 plazas y la población detenida aumentó en 35.400 personas.

**Nivel de ocupación en el SPB, 2001-2023 (valores absolutos)**




**Fuente:** CPM en base a Plan edilicio 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 (2014-2023). **Nota:** no se contabilizan personas detenidas con monitoreo electrónico; la población detenida de cada año corresponde al mes de diciembre.

La ocupación siempre supera la capacidad. Está demostrado que construir cárceles no mejora las condiciones de detención sino que, al contrario, eleva el piso de encarcelamiento. Si bien en un primer momento esta ampliación de la infraestructura redujo la sobrepoblación, al no modificarse la política criminal rápidamente la tendencia creciente de la prisionización echó por tierra el esfuerzo constructor, que no puede sostenerse al ritmo de este crecimiento. Por otro lado, cabe señalar el paupérrimo estado de la infraestructura histórica que genera condiciones gravosas de detención y las graves violaciones a los derechos humanos que implican. Cárceles obsoletas con más de 100 años que deberían cerrarse y se mantienen en funcionamiento. En otras palabras: el problema principal no es la envergadura de la infraestructura carcelaria y los cupos disponibles, sino la política criminal que los tres poderes del Estado provincial se niegan a modificar.

El único problema estructural abordado por los gobiernos es justamente el descripto. Pero la práctica sistemática de la tortura (un tema ignorado por las diferentes gestiones) también es un problema estructural, y no se implementan políticas tendientes a prevenirla y sancionarla o asistir a las víctimas.

En el Servicio Penitenciario Bonaerense se registraron más de 67.000 vulneraciones de derechos: torturas, malos tratos, falta de acceso a la justicia y otras restricciones. Estas vulneraciones se relevaron en la gran mayoría de los establecimientos del SPB.

La formulación de un concepto amplio y dinámico de tortura (construido desde la palabra de las víctimas en casi 20 años de monitoreo de lugares de encierro) permitió reflejar las distintas formas de violencia que experimentan las personas detenidas. Como marco conceptual construido a partir de investigaciones rigurosas y periódicas, esta *multidimensionalidad* permite entender la tortura como parte de la *gobernabilidad penitenciaria*. En ese sentido, se registran tanto prácticas violentas de tipo estructural y extendido como otras selectivas y direccionadas, de mayor o menor nivel de intensidad, y desplegadas por lapsos variables que van de unos pocos minutos a jornadas enteras.

De esas 67.725 vulneraciones, 50.420 (74%) corresponden a hechos de tortura de acuerdo a la definición de la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura de la OEA (1985):

> …se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica (Art. 2).

La formulación de un concepto amplio y dinámico (construido desde la palabra de las víctimas en casi 20 años de monitoreo de lugares de encierro) extendió el horizonte de interpretación de este fenómeno reflejando las distintas formas de violencia que experimentan las personas detenidas. Como marco conceptual construido a partir de investigaciones rigurosas y periódicas, esta *multidimensionalidad* permite entender la tortura como parte de la *gobernabilidad penitenciaria*. En ese sentido, se registran tanto prácticas violentas de tipo estructural y extendido como otras selectivas y direccionadas, de mayor o menor nivel de intensidad, y desplegadas por períodos temporales variables que van de unos pocos minutos a la suma de jornadas enteras.

**Hechos de tortura padecidos por personas detenidas en cárceles y alcaidías del SPB comunicados a la CPM en 2023, según tipo**

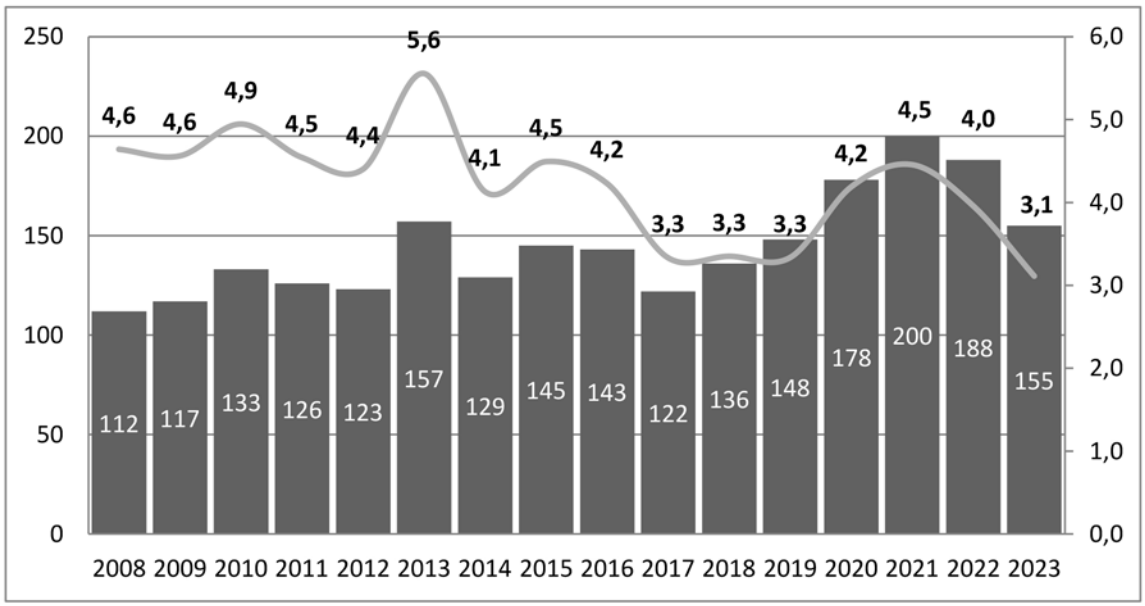
| Hecho de tortura | Cantidad | Porcentaje |
|---|---|---|
| Falta o deficiente asistencia de la salud | 15.977 | 31,7% |
| Afectación del vínculo familiar y social | 13.736 | 27,2% |
| Malas condiciones materiales | 6.972 | 13,8% |
| Aislamiento | 5.728 | 11,4% |
| Falta o deficiente alimentación | 2.827 | 5,6% |
| Agresiones físicas | 2.057 | 4,1% |
| Traslados constantes o gravosos | 1.749 | 3,5% |
| Amenazas | 875 | 1,7% |
| Robo y/o daño de pertenencias | 371 | 0,7% |
| Requisa vejatoria | 128 | 0,3% |
| **Total** | **50.420** | **100%** |

**Fuente**: SAVIT-CPM.

Los problemas estructurales que se relevaron en pabellones o unidades se denunciaron a través de habeas corpus colectivos. Sobre espacios de encierro de adultos se iniciaron **109** acciones judiciales colectivas que conllevaron **235** presentaciones y **54** audiencias.

Un dato positivo es que entre 2022 y 2023 bajaron un 39 % las **muertes bajo custodia del SPB**: pasaron de 244 (188 en cárceles y 56 en monitoreo electrónico) a 205 (155 en cárceles y 50 en monitoreo electrónico), lo que implicó una reducción de la tasa de 4 personas fallecidas cada 1.000 personas a 3,1. Esta es la tasa más baja de los últimos 15 años.

**Personas fallecidas en cárceles y alcaidías del SPB, 2008-2023 (valores absolutos y tasa cada mil personas detenidas)**




**Fuente:** Registro CPM de muertes en cárceles y alcaidías; datos de población detenida provistos por los Ministerios de Justicia y de Seguridad de la provincia de Buenos Aires; proyecciones poblacionales del Censo Nacional 2010 (INDEC). **Base**: 2.312 casos.

Debe destacarse la reducción de homicidios dolosos ocurridos en el SPB: fueron tres en 2023 contra 36 ocurridos en 2013. La reducción de este tipo de muertes y la disminución de los hechos de violencia relevados, si bien depende de diferentes causas, tiene un elemento central en la habilitación de la telefonía celular. Esta política pública de la actual gestión (implementada en la pandemia) garantiza el derecho a la comunicación y la vinculación familiar, fue un avance notable para la garantía de derechos y casi no tuvo efectos negativos. La muletilla de la comisión de delitos desde las cárceles atribuida al uso de celulares no se condice con la realidad. Los teléfonos celulares, debidamente registrados y con un protocolo de funcionamiento, no son utilizados con esa finalidad. Los pocos casos amplificados por los medios de comunicación fueron realizados con teléfonos clandestinos sin registro, de manera similar a lo que ocurría antes de su autorización. Y estos hechos no son responsabilidad del uso del celular por las personas detenidas sino de los déficits o connivencia penitenciaria en permitir, facilitar o no controlar su ingreso.

En cuanto a los suicidios, se registraron 17 (11% del total de muertes), lo que equivale a una tasa de 3,4 suicidios cada 10.000 personas detenidas, cifra exponencialmente mayor a la tasa provincial (0,4 cada 10.000 personas) y a la tasa nacional (0,1 cada 10.000 personas)[5]; se trató de 15 varones, una mujer y una mujer trans-travesti.

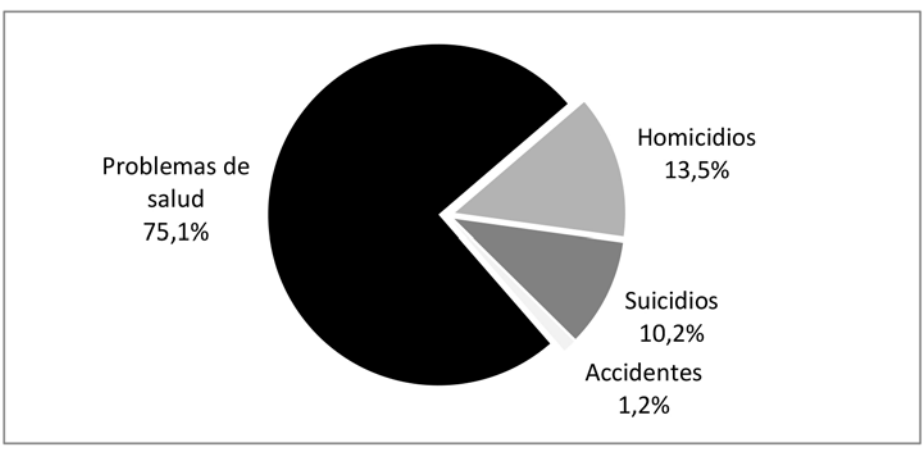
5 Datos correspondientes al año 2022, último disponible para ambas jurisdicciones.

Estos casos reflejan las distintas falencias que presenta el abordaje de la salud mental en el encierro: personas con autolesiones reiteradas que no reciben acompañamiento, otras con diagnósticos que requerían tratamientos psicológicos y psiquiátricos incumplidos, aislamientos reiterados que producen autolesiones o expresiones de angustia. El abordaje de la salud mental en general y del suicidio como problema social y comunitario en los espacios de encierro cumple el catálogo completo de los incumplimientos: no existe prevención, atención, seguimiento ni posvención ante conductas autolesivas o sin intención suicida.

Los problemas de salud son la principal causa de muerte en el encierro. En 2023 se registraron 133 muertes por esta causa, una tasa de 26,7 víctimas cada 10.000 personas, lo que representa un descenso de 21,7% respecto de la tasa de 2022 (34,1). Este importante descenso llevó la tasa a valores pre pandemia. La deficiente construcción de la información disponible no permite determinar con exactitud qué factores inciden en este conjunto de causales de muerte y en las variaciones en la tasa de mortalidad. Debemos destacar que en el último año la intervención de los equipos de la CPM, a partir de la creación de un programa específico para su abordaje y del conjunto de delegaciones, ha implicado llegar antes y de manera más efectiva a muchos de los casos graves. No obstante, la nula o deficiente atención médica, la falta de medicamentos o de estudios de diagnósticos, las dificultades permanentes para la atención especializada o extramuros nos permiten afirmar que la Dirección de Salud Penitenciaria y la gestión del SPB en la mediación de la atención tienen una responsabilidad directa en el elevado número de personas que fallecen por estas razones y que podrían reducirse aún más si se hiciera lo adecuado a tiempo.

Hay sobrados elementos para tomar la decisión del pase de la Dirección de Salud Penitenciaria de la órbita del Ministerio de Justicia a la del Ministerio de Salud provincial e integrarse a las políticas públicas en igualdad de condiciones que el resto de la población.

**Personas fallecidas en cárceles y alcaidías del SPB, según causas conocidas, período 2008-2023 (valores porcentuales)**



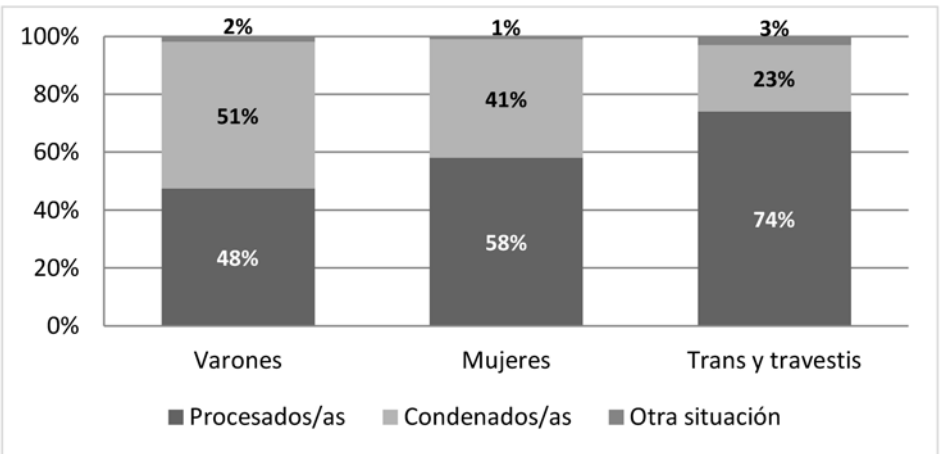

**Fuente:** Registro CPM de muertes en cárceles y alcaidías. **Base:** 2.219 casos con dato en la variable Causa de muerte (96% del total).

En cuanto a las **mujeres y personas trans-travestis** encarceladas, en 2023 se realizaron 200 inspecciones a pabellones trans y de mujeres y se entrevistaron 1.119 mujeres y 74 personas trans. En 2022 se alojaban 2.655 mujeres, cifra que creció a 3.042 en 2023; la cantidad de personas trans aumentó a 122 contra 106 del año 2022. Mientras que la población masculina creció un 9% respecto a 2022, la de mujeres y personas trans creció un 15% con respecto a 2022. La población de mujeres registra un aumento sostenido: creció más de 4 veces en los últimos 22 años, y el 35% de las causas es por infracción a la ley nacional 23.737 de estupefacientes. La mayoría de los casos son mujeres en situaciones de vulnerabilidad extrema que consumen o venden escasa cantidad como forma de subsistencia. Otro 26 % son delitos contra la propiedad, en general robos simples y hurtos.

La sobrepoblación disminuyó por las nuevas plazas construidas, pasando del 66% en 2022 a 45% en 2023, pero el encarcelamiento siguió creciendo. La capacidad del SPB para alojar mujeres al finalizar 2023 era de 1.377 personas, pero se alojaban 2.002.

La prisión preventiva se aplica más a las mujeres y personas trans. El 57% de las mujeres y el 74% de las personas trans estaban detenidas siendo inocentes para la justicia, mientras que en los varones era el 50%. Contrariamente, la proporción de detenidas bajo arresto domiciliario es mayor que en los varones: en 2023 1.040 (34%) mujeres estaban detenidas con monitoreo electrónico, contra un 11 % de mujeres trans y un 6 % de varones.

**Personas detenidas en el SPB, según género y situación procesal, 2023 (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**: “otra situación” incluye a personas sobreseídas y sin prisión preventiva; los datos corresponden al mes de diciembre.

A fin de 2023, había 49 mujeres embarazadas y/o con sus hijos/as, y 33 niños/as viviendo en la cár-

cel junto a sus madres. La CPM ha denunciado y requerido que en estos casos se otorgue el arresto domiciliario evitando la extensión de la pena a los niños/as: condiciones y medidas de seguridad deficientes, no hay especialistas en ginecología ni pediatría, los matafuegos están vencidos o no se brinda alimentación específica y adecuada para niñas/os o mujeres embarazadas.

Quienes transcurrieron el embarazo y el parto en la cárcel refirieron no haber recibido información clara en las consultas médicas, sufrir discriminación y trato humillante del personal penitenciario y sanitario, haber sido trasladadas al hospital esposadas con las manos hacia adelante durante todo el recorrido, esposadas en la sala de preparto pese a la presencia de personal de custodia armado dentro del lugar y esposadas luego de parir, y dificultad para amamantar por esta razón. Prácticas violentas contrarias a la ley nacional 25.929 de parto humanizado y la *Guía de Implementación del parto respetado para personas gestantes en contextos de encierro*.

En cuanto a la salud mental se relevaron prácticas de torturas: sobremedicación, suministro de psicofármacos sin diagnóstico y sin control médico, muchas veces de manera forzada, o el aislamiento extremo por muchos días en soledad. Mujeres aisladas sin asistencia se autolesionaron, intentaron suicidarse y a veces lo consumaron.

En cuanto a las muertes ocurridas en el sistema penitenciario, bajaron con relación al año anterior: el año pasado murieron 7 mujeres (seis por cuestiones de salud y una por suicidio), contra 8 que murieron en 2022 (cinco por cuestiones de salud, dos suicidios y un homicidio). Con relación a las personas trans, en 2023 fallecieron dos (una por problemas de salud no asistidos y una por suicidio) contra tres que fallecieron en 2022 (dos por problemas de salud y una por suicidio).

## 3. **Políticas de niñez**

Las políticas de **niñez y adolescencia** se ven directamente impactadas por el contexto social crítico descripto antes. En la provincia de Buenos Aires, durante 2023 el sistema de promoción y protecciónón intervino en 73.200 casos de niños/as y jóvenes, superando los 68.000 casos en los que intervino en 2022. Los motivos de estas intervenciones fueron en el 61 % de los casos por maltrato físico o psicológico y “negligencia”, criterio que hemos cuestionado por su imprecisión conceptual e interpretativa donde se cuela el paradigma tutelar y sus componentes de clase, y que representa el 30 % de los ingresos al sistema. Le siguen las razones de abuso sexual en el 13% de los casos y la ausencia de adulto responsable en el 10%.

De todos estos casos, 4.101 niños/as y jóvenes fueron institucionalizados durante el año 2023. La mayoría se encuentra alojada en dispositivos no oficiales, tanto conveniados como no conveniados,

persistiendo la tercerización del Estado en otros actores. Apenas 336 niños/as y jóvenes están alojados en centros oficiales, menos del 10 %. Unos 3.300 se alojan en hogares conveniados con el Estado y 447 en hogares sin convenio, estos últimos sin ningún tipo de marco regulatorio, supervisión o control. El Estado no tiene dispositivos propios para niños/as y jóvenes con discapacidad o en modalidad de comunidad terapéutica.

**NNyJ institucionalizados en dispositivos del OPNyA según tipo de recurso, 2023**

| Recurso | Sin convenio | Conveniado | Oficial | Total |
|---|---|---|---|---|
| Hogar convivencial | 129 | 2.352 | 189 | 2.670 |
| Casa de abrigo | 0 | 493 | 135 | 628 |
| Hogar discapacitados | 120 | 158 | 0 | 278 |
| Familia solidaria | 2 | 177 | 0 | 179 |
| Hospital | 155 | 0 | 0 | 155 |
| Comunidad terapéutica | 19 | 108 | 0 | 127 |
| Otros recursos | 13 | 33 | 12 | 58 |
| Clínica psiquiátrica | 9 | 0 | 0 | 9 |
| **Total** | **447** | **3.321** | **336** | **4.101** |

**Fuente**: CPM en base a información provista por el OPNyA.

La delegación estatal en organismos del tercer sector abarca un universo diverso de organizaciones sociales, iglesias, empresas y asociaciones civiles. La política de tercerización con tal heterogeneidad de perfiles político-institucionales deja un amplio margen para la discrecionalidad y reduce significativamente la incidencia del Organismo de Niñez en la orientación del abordaje. El tránsito de cada niño/a por el sistema dependerá del dispositivo asignado, sin ningún tipo de piso mínimo de derechos garantizado ni perspectiva unificada. Esto se conjuga con una escasa supervisión y revisión estatal.

En las inspecciones advertimos diversas situaciones de vulneración de derechos: condiciones materiales y de seguridad deficientes, casos de tortura o malos tratos, agresiones físicas y psicológicas, castigos inadecuados, deficiente atención a la salud y falta de acceso a actividades recreativas, culturales y educativas. Otro de los grandes problemas para la restitución de derechos es la restricción de vínculos familiares, con casos de separación de hermanos y dificultades para revincularse con la familia de la que fueron separados, aun cuando forma parte de las demandas de niños/as y jóvenes.

En cuanto a la atención de la salud mental, los problemas de articulación entre el Ministerio de Salud y el Organismo de Niñez y Adolescencia dificultan el abordaje de casos de niños/as o jóvenes que se encuentran bajo medidas protectorias y sufren trastornos mentales. Esto también genera problemas

para la externación de usuarios del hospital y las internaciones se prolongan por razones sociales. Así, el camino a la institucionalización y manicomialización de niños/as y jóvenes persiste como práctica, y da cuenta de la vigencia de un paradigma que no los percibe como sujetos de derechos y que es anterior al modelo social de la discapacidad.

A 19 años de la promulgación de la ley de promoción y protección de derechos, que promovía un paradigma de perspectiva de derechos, sigue vigente una mirada tutelar en la intervención del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia. A esto se agrega la falta de recursos para fortalecer los dispositivos de la ley. Esta respuesta tardía o ineficiente del Estado repercute en el otro extremo: la intervención punitiva del Estado. En el encierro las vulneraciones de derechos y la falta de perspectiva se agravan mucho más.

El sistema de responsabilidad penal juvenil aborda la población en conflicto con la ley que también debe ser asistida por el sistema promoción y protección de derechos, lo que lamentablemente no ocurre. El Estado llega a esta población a través de las políticas represivas y punitivas, tarde para promover acciones preventivas que limiten el ingreso al ámbito penal.

Esto provoca que el sistema penal juvenil tenga cada vez más vasos comunicantes con el sistema penal de adultos a partir de la reproducción de patrones propios de la penalidad de tipo más duro, y consolidando un proceso temprano de *carcelización* de los jóvenes y que no cumple con el paradigma legal de la *responsabilización* o *reeducación*.

Durante 2023 ingresaron 828 jóvenes a los centros de detención; del total de ingresos, el 82% tenía entre 16 y 17 años, y el 16% eran menores de 16, es decir no punibles. Todo niño/a aprehendido/a debe ingresar en un centro especializado de aprehensión (anteriormente denominados CAD, centros de atención y derivación) hasta que el juzgado resuelva su detención o puesta en libertad, pero esto no ocurre; en lugar de promoverse la creación de lugares de alojamiento no policiales se los achica, tal como ocurrió con uno de los tres CEA, el de San Nicolás, cerrado hace más de un año.

**Ingreso de jóvenes a centros de detención según rango etario, 2020-2023**

| Rango etario | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | % | Cantidad | % | Cantidad | % | Cantidad | % |
| 15 o menos años | 91 | 12% | 111 | 14% | 109 | 13% | 132 | 16% |
| Entre 16 y 17 años | 637 | 85% | 666 | 83% | 669 | 82% | 679 | 82% |
| 18 o más años | 25 | 3% | 23 | 3% | 37 | 5% | 17 | 2% |
| **Total** | **753** | **100%** | **800** | **100%** | **815** | **100%** | **828** | **100%** |

**Fuente**: CPM en base a información remitida por el OPNyA.

Pero el alojamiento en lugares que no corresponden no se da sólo al ingreso. Al 31 de diciembre de 2022, se encontraban privados de libertad 1.371 jóvenes: el 44% en centros del Organismo de Niñez, pero casi el 35% en unidades penales de adultos a cargo del Servicio Penitenciario Bonaerense. Esto último contraría el principio de especialidad del fuero.

El Organismo de Niñez cuenta con 36 establecimientos oficiales; casi el 80% de los 448 jóvenes alojados tenía égimen cerrado y sólo un 20 % régimen de semi-libertad.

**Cantidad total de ingresos de jóvenes según tipo de dispositivo, 2020-2023**

| Tipo de dispositivo | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cantidad | % | Cantidad | % | Cantidad | % | Cantidad | % |
| Centro cerrado | 344 | 46% | 127 | 16% | 154 | 19% | 202 | 24% |
| Centro de recepción | 316 | 42% | 517 | 65% | 525 | 64% | 518 | 63% |
| Centro de contención | 93 | 12% | 156 | 20% | 136 | 17% | 108 | 13% |
| **Total** | **753** | **100%** | **800** | **100%** | **815** | **100%** | **828** | **100%** |

**Fuente**: CPM en base a información remitida por el OPNyA.

Durante el año pasado, a partir del monitoreo de estos lugares y las 531 entrevistas a jóvenes, se relevaron y denunciaron 1.179 hechos de tortura y malos tratos; estas prácticas sistemáticas se inscriben en hechos de represión e imposición de medidas sancionatorias como forma de gestionar la conflictividad hacia el interior de los dispositivos. También los asistentes de minoridad utilizan la tercerización de la violencia en jóvenes, uno más de los vasos comunicantes con el sistema penal de adultos.

Mención aparte merecen las requisas practicadas a familiares y referentes afectivos que son requisados de forma vejatoria al ingreso a los dispositivos, lo que agrava las condiciones de detención en tanto desalientan la concurrencia de visitas.

Otro de los reclamos constantes de los jóvenes es el deficiente sistema de provisión de alimentos: poca variedad, raciones escasas, punto de cocción deficiente o feo sabor, falta de temperatura del menú diario, no ser acorde a la estación estival, consecuencias en la salud por la ingesta de productos vencidos.

Este problema en la provisión de alimentos fue reconocido por las autoridades de distintos centros que informaron que durante el 2023 las empresas incumplieron el pliego, argumentando que el Organismo de Niñez no había ajustado el valor del monto asignado por el servicio pese a la creciente inflación. También fue corroborado en pericias que se llevaron a cabo en distintas causas judiciales; a modo de ejemplo: el informe pericial realizado en el centro de contención Gambier, donde se provee la alimentación para seis establecimientos penales, destacó que los alimentos llegaban crudos, eran escasos y la cocina no reunía las condiciones de higiene y salubridad necesarias, y además que consumían agua no potable.

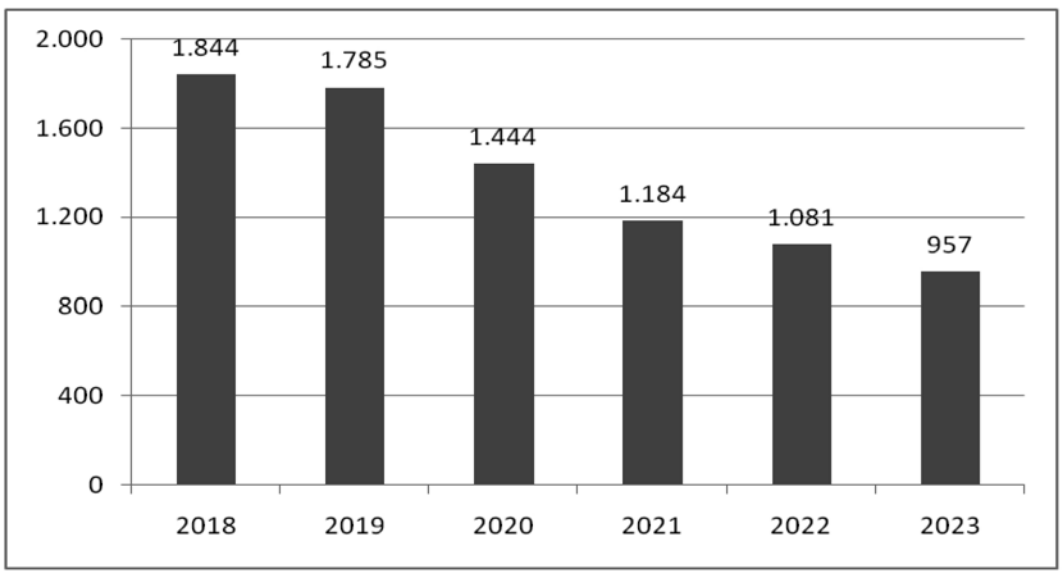
Por otro lado, persisten problemas estructurales: nulo o escaso acceso a espacios de formación para la inclusión socio-laboral y serios problemas para un acceso pleno a la educación formal. También la desatención de la salud: falencias significativas en el abordaje integral de la salud mental, falta de profesionales, fundamentalmente del campo de la psiquiatría donde se prioriza el uso de medicación psicofarmacológica como único recurso y ante cualquier tipo de situación. Otro de los problemas destacados es la falta de aplicación del protocolo de prevención de suicidios, que no logra constituirse aún como una política institucional del sistema de responsabilidad penal juvenil.

La falta o deficiente acceso a la justicia es otra de las situaciones relevadas: falta de contacto con defensor, asesor y/o abogado del niño/a o falta de conocimiento sobre la propia situación procesal, entre otros aspectos. En la mayoría de los casos no se cumplen las llamadas *audiencias del artículo 12* donde se recepta el derecho a ser oído en cualquier proceso que lo involucre.

4. **Políticas de salud mental**

En cuanto a las **políticas de salud mental**, debemos destacar avances significativos: un descenso de las personas internadas en los cuatro hospitales monovalentes de la Provincia que pasaron de 1.081 en 2022 a 957 en 2023 (un 11 % menos), y una reducción considerable de las muertes producidas en instituciones públicas o privadas de salud mental: pasaron de 205 en 2022 a 108 en 2023.

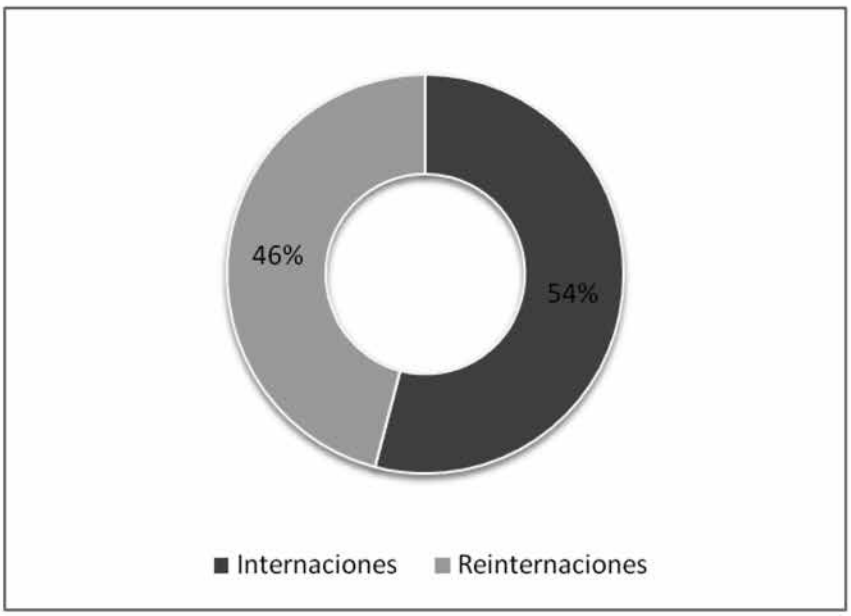
**Población internada en hospitales monovalentes, provincia de Buenos Aires, 2018-2023**




**Fuente:** CPM en base a información de los hospitales monovalentes.

Pese a la disminución resulta importante destacar como problema transversal y persistente el gran número de reinternaciones, lo que muestra que parte de las externaciones no resultan sustentables. Durante 2023 se produjeron 902 ingresos de los cuales el 46% (414) fueron reinternaciones. Los/as mismos/as profesionales de la salud mental identificaron como principal obstáculo la falta de atención en hospitales generales u otros dispositivos intermedios que permitan sostener un tratamiento ambulatorio; cuando existen, no cuentan con recursos humanos y materiales necesarios.

**Ingresos a hospitales monovalentes de la provincia de Buenos Aires, según tipo, 2023**




**Fuente**: Registro CPM de muertes en establecimientos de salud mental.

Por otra parte se registraron avances significativos en la implementación de la ley nacional de salud mental (LNSM), especialmente a través de políticas públicas desarrolladas por la Subsecretaría de salud mental, consumos problemáticos y violencias en el ámbito de la salud del Ministerio de Salud. Entre las principales iniciativas se encuentran el sostenimiento del *Plan provincial de salud mental 2021-2027* y la creación de un registro de establecimientos de salud mental, ambos diseñados para mejorar la atención y regulación en este campo. No obstante, aún falta la formalización de los recursos disponibles para garantizar su aplicación obligatoria; además, de los 10 equipos móviles proyectados para atender urgencias de salud mental en la vía pública hay sólo cuatro en funcionamiento.

También destacamos como un avance la creación de un mapeo público de lugares de atención en salud mental y consumos problemáticos. Lamentablemente, a pesar de estos avances, se siguen reportando graves violaciones de derechos en instituciones públicas y privadas como cárceles neuropsiquiátricas, clínicas privadas y comunidades terapéuticas. Estas violaciones incluyen prácticas como abuso sexual, aislamiento ilegal, sujeción mecánica indebida, sobremedicación y falta de cuidados adecuados.

El funcionamiento de las clínicas neuropsiquiátricas y las comunidades terapéuticas privadas deja en evidencia que el sector privado cubre el vacío estatal respecto al acceso a la salud, lo que habilita una discrecionalidad en relación a las prácticas y las vulneraciones de derechos al interior de dichas instituciones. En cuatro clínicas fallecieron personas internadas y se investiga la responsabilidad de quienes

estaban a su cuidado: Alma Merlo (16 años) en la Clínica Luminar, Nahir Michelli (18 años) en la Clínica Santa Ana, Gianfranco Ereude (25 años) en la Clínica Neuropsiquiátrica La Plata y J. M. (33 años) en la Clínica San Juan. Respecto a la situación administrativa de estas clínicas, se relevó que tenían habilitaciones ministeriales obsoletas, basadas en normativa antigua no adecuada a ningún parámetro de salud mental y derechos humanos.

En términos generales se identificó la persistencia de lógicas manicomiales: regímenes de aislamiento prohibidos legalmente, sujeción mecánica gravosa, estado de abandono de personas mayores de edad y/o con discapacidad, postradas en la cama sin asistencia mínima, personas menores de edad sin un acompañamiento significativo alojadas en el mismo espacio que personas adultas, sin garantías de abordaje particular ni actividades adaptadas al rango etario, pacientes con falta de cuidados y apoyos, falta de control de legalidad de las internaciones, intervención policial discrecional frente a las crisis de los pacientes, falta de profesionales y enfermeros, violencia verbal y psicológica, es decir prácticas de torturas y malos tratos en sus diferentes dimensiones. En la misma línea se constató la ausencia de abordaje interdisciplinario, estrategias de externación deficientes y un protagonismo persistente del paradigma psiquiátrico.

La CPM también inspeccionó comunidades terapéuticas privadas donde evidenciaron muertes y abusos que exigen un control estatal más riguroso. En dos casos específicos la intervención de la CPM se inició por la muerte de menores de edad en estas instituciones. La muerte de Santiago de 17 años en la comunidad terapéutica Soltar y la de otro joven de 16 años en el Centro Victoria exhiben graves irregularidades en la administración de psicofármacos y la atención de los pacientes. Ninguna institución contaba con habilitación sanitaria adecuada, y ambas permitían prácticas como la administración de medicamentos por personal no capacitado y el uso de espacios de aislamiento como castigo.

Las comunidades terapéuticas juegan un papel significativo en el abordaje de los consumos problemáticos porque cubren el vacío estatal en la política pública sanitaria. Sin embargo, muchas de estas instituciones no se adecuan a la ley nacional de salud mental (LNSM) y, en lugar de proporcionar un tratamiento adecuado, vulneran los derechos de las personas. A pesar de los esfuerzos recientes para mejorar la supervisión, muchas comunidades terapéuticas siguen operando sin cumplir con las normativas y existe una gran cantidad de instituciones que funcionan de manera clandestina, lo que permite discrecionalidad en sus prácticas.

Estas prácticas no sólo violan la LNSM y las leyes de protección de derechos de jóvenes sino que también subrayan la urgente necesidad de una regulación más estricta y un control efectivo del Estado.

En las unidades penitenciarias 34 y 45 (anexo de mujeres) ubicadas en Melchor Romero, designadas como instituciones neuropsiquiátricas, persiste el incumplimiento de la LNSM y la ley de derechos del paciente. En estos lugares la atención de la salud mental está a cargo del SPB y el principal interlocu-

tor es la Dirección provincial de salud penitenciaria dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Estas instituciones no han sido incluidas en el *Plan provincial de salud mental 2021-2027*.

El tratamiento de personas con padecimiento mental se limita a una perspectiva psiquiátrica hegemónica, con administración de psicofármacos sin la debida información a los pacientes y carencia de un equipo interdisciplinario adecuado. La falta de adecuación a las normativas vigentes y el insuficiente control sobre el tratamiento y la atención de las personas con padecimiento mental dentro de las unidades penitenciarias de Melchor Romero exigen una reforma urgente. Debe replantearse el modelo de atención actual promoviendo un enfoque más humanitario y respetuoso de los derechos de los pacientes.

## 5. **Políticas de justicia**

No muchos delitos policiales y penitenciarios se persiguen y condenan, y hacerlo implica enormes esfuerzos institucionales. Durante 2023, la Comisión Provincial por la Memoria participó como particular damnificado en seis juicios orales contra 26 agentes de policía y un agente penitenciario por la comisión de diversos delitos que afectaron a 39 víctimas. De este grupo, fueron condenados 19 agentes y 8 fueron absueltos.

En las causas donde se denuncia la violencia ejercida por funcionarios públicos, la investigación fiscal es deficiente, sin directivas o acciones de las instancias superiores tendientes a revertir este cuadro. El desenlace de esta administración de la justicia es la impunidad: 9 de cada 10 causas por delitos de violencia estatal son archivadas o desestimadas.

La Procuración General de la Provincia sigue incumpliendo la ley 14.687/14 de creación de las unidades de investigación y juicio especializadas en violencia institucional. De las 21 fiscalías que la ley manda crear, según lo informado por la Procuración a la CPM, actualmente existen tres fiscalías especializadas en los departamentos judiciales de Azul, Dolores y Quilmes, y cinco ayudantías fiscales (órganos de menor jerarquía) en los departamentos de Azul, La Matanza, La Plata, Morón y Zárate-Campana. Además otras 13 fiscalías y una ayudantía tienen competencia sobre delitos de violencia institucional pero compartida con otros delitos. Por último, en cuatro departamentos (Junín, Mercedes, Necochea y Trenque Lauquen) funcionan áreas específicas dentro de las fiscalías generales destinadas a intervenir sobre estos casos. En total son 26 los organismos dedicados a abordar la violencia institucional, pero sólo ocho de manera exclusiva y sólo tres con la jerarquía prevista en la ley 14.678. Hay cinco departamentos judiciales que no cuentan con ningún organismo de este tipo: Bahía Blanca, Mar del Plata, Pergamino, San Isidro y San Martín.

Por otro lado, en las unidades puestas en marcha se registran serios problemas de formación, pers-

pectiva de derechos humanos e incluso del cumplimiento de la ley que las crea, principalmente en la falta de apartamiento y continuidad de la delegación de la investigación en la fuerza investigada. Estos déficits dan cuenta de que no se trata solamente de falta de presupuesto para implementarlas, sino de la nula decisión política de garantizar su funcionamiento.

Las causas abiertas entre 2014 y 2023 por violencia institucional, en el marco de la ley 14.687, representan el 0,4% del total de investigaciones iniciadas en la Provincia. Además, 9 de cada 10 casos se resuelven mediante el archivo (65%) o la desestimación (27%)[6], mientras que otros hechos ni siquiera llegan a ser investigados bajo ese marco legal.

**Investigaciones penales preparatorias por delitos de violencia institucional y totales del fuero criminal correccional, 2014-2023**

| Año | IPP iniciadas por violencia institucional | IPP iniciadas en el FCC | % |
|---|---|---|---|
| 2014 | 3.398 | 721.501 | **0,5%** |
| 2015 | 3.882 | 719.728 | **0,5%** |
| 2016 | 4.106 | 746.952 | **0,5%** |
| 2017 | 5.564 | 798.485 | **0,7%** |
| 2018 | 4.872 | 850.908 | **0,6%** |
| 2019 | 3.931 | 928.450 | **0,4%** |
| 2020 | 2.993 | 785.598 | **0,4%** |
| 2021 | 2.962 | 847.173 | **0,3%** |
| 2022 | 2.424 | 924.027 | **0,3%** |
| 2023 | 2.778 | 1.036.218 | **0,3%** |

**Fuente**: CPM en base a informes sobre la resolución 1.390 (2016-2017) e informes del Registro de Violencia Institucional (2018-2023) de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

En la política criminal implementada, las instancias de articulación institucional promovidas judicialmente y que podrían vehiculizar transformaciones progresivas (centralmente las mesas de trabajo en el marco de la causa Verbitsky ante la Suprema Corte de Justicia, de la causa sobre comisarías ante el Tribunal de Casación Penal o de las medidas cautelares en trámite ante la CIDH) nunca alcanzan definiciones efectivas y sostenibles en el tiempo, pese a coincidir en los diagnósticos.

6 Informes sobre la resolución 1.390 (2016-2017) e informes del Registro de violencia institucional (2018-2023) de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

La forma elegida por la cabeza del poder judicial para intervenir en este problema estructural, además de diagnosticarlo, es impactar sobre el poder ejecutivo, sólo recomendar o exhortar sobre las decisiones jurisdiccionales de fiscalías y juzgados de garantías que convalidan detenciones policiales y dictan prisiones preventivas sin fundamentos o de juzgados de ejecución que retrasan sistemáticamente los egresos. No se ha modificado la escasa propensión a utilizar las alternativas al encierro para descomprimir esta situación: se conceden dos de cada 10 pedidos de morigeraciones (libertad condicional, asistida o transitoria, entre otras) y cada vez son más las personas que egresan con la pena cumplida.

Para consolidar el estado de derecho y el sistema republicano de gobierno es necesario que la Suprema Corte adopte decisiones jurisdiccionales urgentes, categóricas, adecuadas y efectivas para desandar esta crisis humanitaria provocada por la política criminal de la provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto a señalar es que los poderes ejecutivo y legislativo designen los cuatro cargos vacantes de la Suprema Corte, y será importante que los/as seleccionados/as tengan formación académica en derechos humanos y probado compromiso con su defensa, que es lo mismo que decir respeto irrestricto por los mandatos de las constituciones nacional y provincial. A esto se agregan los más de 800 cargos vacantes en la justicia provincial, lo que dificulta y lentifica su funcionamiento, entre ellos 120 vacantes de fiscales, más de 55 de jueces del fuero criminal y más de 40 vacantes de defensores oficiales penales.

En cuanto al nombramiento de magistrados, la Comisión Provincial por la Memoria reitera la necesidad de implementar un sistema de selección participativo y transparente en el que la ciudadanía pueda ser parte del proceso y opinar sobre quienes ejercerán dichos cargos. O sea, echar luz sobre procesos que no son muy claros.

Una cuestión importante a señalar es la deserción del poder legislativo en la resolución de estos problemas, al no constituir la comisión bicameral que debe abordar las necesarias y urgentes reformas procesales. Dicha comisión fue creada por la Legislatura provincial en 2022 mediante la ley 15.357 con el objetivo de “adecuar la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y demás alternativas o morigeraciones (…) y la legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales”. Sin embargo quedó desintegrada a fines de 2023, luego del recambio de legisladores.

Desde hace casi 10 años venimos reiterando la necesidad de poner en marcha tres leyes indispensables como herramientas para revertir esta situación:

- la plena implementación de una policía judicial que quite la instrucción de las causas a la policía bonaerense, y mejore y agilice la investigación judicial;

- la elección del defensor general y la consagración de la autonomía de la defensa pública con igualdad de armas y recursos frente a los fiscales; y
- y la y mencionada implementación de fiscalías especializadas en violencia institucional que trabajen de manera adecuada en el problema estructural de las detenciones policiales arbitrarias en clave de gobierno de los sectores más pobres.

La Provincia incumple estas tres leyes, que serían parte de la solución del problema.

## 6. **Políticas de control de la corrupción**

En el marco del monitoreo de los casos de corrupción, la CPM registró 102 denuncias sobre prácticas delictivas que involucran a funcionarios policiales o penitenciarios: 54 hechos ligados a corrupción policial y 48 hechos de corrupción penitenciaria.

La policía sostiene su función reguladora del delito y se despliega a partir de prácticas sistemáticas que se relevan en todo el territorio provincial. Una de estas prácticas es la corrupción que puede definirse como un conjunto que incluye cultura organizacional, prácticas cotidianas y mecanismos de legitimación que van más allá de la voluntad individual y que están arraigadas en los esquemas de gobierno y funcionamiento de la fuerza y su vínculo con la justicia en sus distintos niveles.

La gestión de zonas liberadas, la venta de protección, el cobro de coimas y/o la extorsión, la producción de inteligencia ilegal y la venta de información o la participación en el mecanismo de mercados ilegales, el involucramiento en redes de narcotráfico en sus diferentes etapas forman parte de este entramado de prácticas que tienen como fin no sólo una ventaja individual sino que forman parte de estrategias del gobierno del territorio y la gestión informal del delito.

Pese a tratarse de prácticas expandidas y generalizadas, registra niveles de denuncia muy bajos por el temor a represalias policiales o por los escasos resultados de las investigaciones administrativas o penales.

Del total de 77.267 sumarios administrativos realizados por la Auditoría General en los últimos 14 años, apenas 5.701 terminaron con una expulsión: un 7% del total. Del total de sumarios, el 35% corresponde a casos de corrupción, connivencia o participación en delitos, infracciones de contenido patrimonial o manejos irregulares de fondos.

**Total de sumarios iniciados y de expulsiones, 2008-2022**

| Año | Total de sumarios | Total de expulsiones |
|---|---|---|
| 2008 | 2.995 | 403 |
| 2009 | 3.275 | 271 |
| 2010 | 2.419 | 368 |
| 2011 | 2.364 | 445 |
| 2012 | 2.220 | 172 |
| 2013 | 2.368 | 194 |
| 2014 | 2.415 | 158 |
| 2015 | 4.193 | 200 |
| 2016 | 7.207 | 286 |
| 2017 | 9.489 | 357 |
| 2018 | 10.060 | 906 |
| 2019 | 8.884 | 541 |
| 2020 | 5.209 | 296 |
| 2021 | 7.812 | 386 |
| 2022 | 6.357 | 718 |
| **Total** | **77.267** | **5.701** |

**Fuente**: CPM en base a datos del Registro de expulsados e inhabilitados de PBA (REPEI)

La corrupción en el ámbito penitenciario atenta de manera directa en las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad. El carácter estructural y sistémico sostiene un conjunto de prácticas, sentidos y saberes que producen y reproducen torturas, vejaciones y/o malos tratos.

La administración fraudulenta de los recursos del Estado, su apropiación o malversación producen necesariamente violencia estatal o institucional en la vida intramuros. La delegación de la violencia, la administración de los mercados ilegales, la administración fraudulenta del servicio de alimentación, la venta de pabellones, la venta de estupefacientes, constituyen parte del accionar corrupto del sistema penitenciario.

**Distribución de casos de corrupción penitenciaria según categoría de hechos, año 2023**

| Categoría de hecho | Frecuencia | % |
|---|---|---|
| Delito cometido en cumplimiento de funciones | 14 | 29% |
| Comercialización y/o tráfico de estupefacientes | 10 | 21% |
| Comercialización ilegal de bienes y servicios básicos | 5 | 10% |
| Violencia física, rotura/sustracción de pertenencias | 5 | 10% |
| Extorsión | 4 | 8% |
| Allanamiento | 2 | 4% |
| Abuso de autoridad | 1 | 2% |
| Venta de pabellones | 1 | 2% |
| Abuso sexual | 1 | 2% |
| Corrupción alimentación | 1 | 2% |
| Sin datos | 4 | 8% |
| **Total** | **48** | **100%** |

**Fuente**: CPM.

Durante la actual gestión de gobierno iniciada en diciembre de 2019, la Auditoría de Asuntos Internos implementó una política activa en materia de investigación incrementando año a año la cantidad de sumarios tramitados, a excepción de la leve disminución que se observa en el año 2022.

**Evolución de la cantidad de sumarios administrativos en el SPB iniciados en el período 2015-2023**

| Año | Cantidad de sumarios |
|---|---|
| 2015 | 34 |
| 2016 | 82 |
| 2017 | 144 |
| 2018 | 283 |
| 2019 | 317 |
| 2020 | 449 |
| 2021 | 584 |
| 2022 | 534 |
| 2023 | 647 |
| **Total** | **3.074** |

**Fuente**: CPM en base a información suministrada por la Auditoría de Asuntos Internos del SPB, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.

/cpmemoria
www.comisionporlamemoria.org
25 años
cpm
comisión provincial por la memoria
Mecanismo local de prevención de la tortura