

**A LA
COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)**

Ref: "Cuestionario de consulta para los Estados y la Sociedad Civil para la elaboración del panorama anual sobre la situación de derechos humanos en el Hemisferio"

Mario Alberto Juliano, en carácter de Director Ejecutivo de la Asociación Pensamiento Penal de la República Argentina (en adelante "APP"), tiene el agrado de dirigirse a esa Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de remitir una respuesta al *"Cuestionario de consulta para los Estados y la Sociedad Civil para la elaboración del panorama anual sobre la situación de derechos humanos en el Hemisferio"*, destinada a la producción del Informe Anual de la CIDH del 2015 relativo al capítulo sobre "Uso de la Fuerza".

Previo a ello, es pertinente indicar que la APP es una entidad civil, sin fines de lucro, integrada por operadores del sistema penal argentino (jueces, fiscales, defensores, abogados de la matrícula, docentes y estudiantes), cuyos principales objetivos son la promoción, el respeto y resguardo de los derechos humanos en general, ampliamente receptados por la Constitución Nacional.

Cabe remitir al artículo 2 del estatuto social de APP, que fija el objeto social de la entidad, y particularmente a sus incisos "a" (*Procurar mediante acciones positivas el afianzamiento de la justicia y de las instituciones democráticas del país*), "e" (*Propender al progreso de la legislación en general y en articular la penal a fin que responda a la plena vigencia de los derechos humanos y el respeto de la dignidad individual*) y "h" (*Pronunciarse sobre leyes, proyectos de leyes, ordenanzas, decretos o cualquier documento normativo, que traten directa o*

indirectamente temas relativos al derecho penal, los derechos humanos, torturas o medidas de seguridad).

APP es responsable de la revista “Pensamiento Penal” (www.pensamientopenal.com.ar) en la que se publica material jurisprudencial, doctrinario, legislativo, informes, etcétera, sobre la situación de los derechos humanos y de las personas privadas de su libertad, y otros temas relacionados íntimamente con el derecho penal en todas sus expresiones. También cuenta con una publicación institucional (www.pensamientopenal.org.ar) donde diariamente se publican las noticias relacionadas con el mundo penal y que son remitidas vía mail a unos veinte mil contactos de la República Argentina y la región.

Estas actividades tienen como objetivo contribuir a la información de la población en general y de los profesionales del derecho en particular sobre derechos humanos y derecho penal, procesal penal, constitucional y penitenciario.

La APP interviene en numerosas causas judiciales de gravitante interés público en carácter de “amicus curiae”, pudiendo reseñar, entre las más importantes, el acompañamiento a la acción que fuera iniciada por los detenidos en Penitenciarías de Mendoza en situación de obtener libertad condicional, pero imposibilitados de ello por haber sido declarados reincidentes, solicitando por acción declarativa de certeza la declaración de inconstitucionalidad de este instituto (autos 93.267 del registro de la Corte Suprema de Mendoza).

También hemos acompañado, con sendos amicus curiae ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, la presentación del Centro de Estudios Legales y Sociales denunciando el incumplimiento de lo que la Corte Suprema Nacional ordenara en su resolución del 3 de mayo de 2005 en el marco del hábeas corpus de la conocida causa “Verbitsky”.

APP también ha efectuado presentaciones ante el máximo Tribunal nacional solicitando la invalidez de las detenciones efectuadas por personal de Gendarmería nacional en zonas fronterizas de la República Argentina (causas “Tonore Arredondo” y “Jiménez Manrique”), y ha realizado una presentación en el marco de una solicitud judicial, propiciando la declaración de inconstitucionalidad y anti-convencionalidad de la facultad policial contenida en el inciso “b” del artículo 8 del decreto ley 4.663 de la provincia de Neuquén.

A nivel internacional, nuestra entidad ha solicitado actuar como veedora de esa Comisión Interamericana de Derechos Humanos en juicios vinculados a denunciadas violaciones de derechos humanos por parte del Estado Argentino (“la masacre de Wilde”). Asimismo, APP ha participado como peticionaria en la audiencia llevada a cabo el pasado 28 de octubre de 2014 ante la CIDH sobre “Situación de Personas Privadas de la Libertad en la Provincia de Buenos Aires” denunciado las graves condiciones en que se encuentran los centros de detención bonaerenses –entre otras-.

Entendemos que cuanto hemos manifestado en los párrafos que anteceden marcan el notorio interés de APP en velar por el correcto cumplimiento de los principios internacionales en materia de derechos humanos por parte de los estados. Por dichas razones, al demostrar el constante compromiso, desde su constitución, con la lucha a favor de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho, el respeto irrestricto de las libertades ciudadanas y el estricto cumplimiento de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos e independencia judicial, es que venimos a presentar nuestras producidas sobre violaciones a derechos humanos en Argentina respecto al “Uso de la Fuerza”, como también a enviar proposiciones respecto a buenas prácticas penitenciarias.

II. Tema 2: “Uso de la Fuerza”

La presentación de APP va a estar basada en dos ejes:

A- Las detenciones policiales arbitrarias en provincias argentinas.

B- La presentación del “Modelo Penitenciario Alternativo” como propuesta superadora de los déficits que presentan los centros de detención de la República Argentina.

Con esta información, pretendemos dar respuesta al tema 2.1 conforme lo indicado en el Cuestionario de Consulta de la CIDH.

A- Las detenciones policiales arbitrarias en provincias argentinas.

Las detenciones policiales contrarias a las garantías constitucionales y convencionales se constituyen en una de las máculas que el sistema democrático no ha logrado superar, repetido en forma constante e indiscriminada en distintas provincias de la República Argentina. Bajo esta categoría aludimos tanto a las situaciones que derivan en detenciones por averiguación de identidad, registradas en los libros de las comisarías y/o en los protocolos de detención, como al amplio universo de prácticas de detener y requisar, detener y pedir documentos, detener y pedir papeles de las motos, etcétera. A continuación brindaremos un panorama respecto a la situación de las provincias donde más se presentan este tipo de arbitrariedades (Buenos Aires, Córdoba y Tucumán), sin que la selección implique minimizar lo que sucede en el resto de las jurisdicciones.

1- PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

Las detenciones arbitrarias en la provincia de Buenos Aires se presentan como un fenómeno que viene aumentando desde 2014, cuando el Gobierno Bonaerense decidió poner en marcha el denominado “Plan de Emergencia en

Seguridad Pública”¹. La puesta en marcha de esta política dotó de mayores facultades a las fuerzas policíacas e, indirectamente, abrió el camino para que aumenten este tipo de irregularidades (cuando no ilegalidades), que viene acompañado por maltratos, prácticas de tortura, discriminación, etcétera, y que recaen, principalmente, en jóvenes de sectores vulnerados.

Distintas investigaciones han venido describiendo esta violencia institucionalizada. Gabriel Kessler y Sabrina Dimarco² destacan que en los trabajos de campo emergen relatos que refieren a: *“Multiplicidad de formas de hostilidad, humillación y maltrato cotidiano que atraviesan las interacciones entre los jóvenes y los agentes policíacos. Este tipo de micro violencia, no sólo no ha disminuido sino que incluso, según la experiencia de nuestros entrevistados, se podría hasta haber incrementado en los últimos años, acompañando la mayor centralidad que el tema de la inseguridad ocupa en nuestra sociedad”*.

En este marco, según la Comisión Provincial por la Memoria, de una investigación realizada con seiscientos jóvenes de La Plata (ciudad capital de la provincia), durante los últimos meses de 2013 y los primeros de 2014³, se constató la alta frecuencia que tienen los episodios en los cuales la policía para a los jóvenes sin necesidad ni motivos que lo justifiquen. El 28% de los jóvenes de entre catorce y veinticuatro años encuestados afirmaron que tuvieron este tipo de experiencias. Si solamente se tiene en cuenta a los varones esta cifra asciende al 43% de los entrevistados, dato que expresa la alta presencia que tiene la institución policial en la vida cotidiana de los jóvenes. Si se focaliza en los jóvenes

¹ <http://www.telam.com.ar/notas/201404/58085-scioli-decreto-la-emergencia-en-seguridad-y-anuncio-la-creacion-de-nuevas-fiscalias.html>

² Kessler, Gabriel y Dimarco, Sabrina (2013) “Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires”, Revista Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología, Volumen 22, Nº 2.

³ Se trata de una investigación realizada por el Observatorio de Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, orientada a analizar las experiencias y relatos de los conflictos que tienen como protagonistas a jóvenes (14- 24 años) en el partido de La Plata Para detalles de esta investigación consultar: <http://observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/lineas/violencias-y-conflictos-resumen/aportes-para-la-construccion-de-un-diaf>

varones de sectores populares, el 52 % fueron detenidos al menos una vez por la policía, mientras que en los varones de clase media este porcentaje desciende al 34%.

Detenciones por averiguación de identidad:

La excusa de la averiguación de identidad constituye una de las prácticas más comunes empleadas por la policía bonaerense para detener personas en forma indiscriminada e injustificada. A ello debemos sumar una nueva fuerza creada a raíz del plan de seguridad citado: las policías locales, que constituyen un intento de “descentralización policial”. Esta nueva fuerza de seguridad no cuenta con un diseño organizacional capaz de afrontar las exigencias de una policía de prevención democrática. A pocos meses de transitadas las primeras experiencias de las policías locales ya se vislumbran tensiones que amenazan socavar la declamada descentralización. Se van acumulando capas a un núcleo problemático que es la policía bonaerense: comandos de prevención comunitaria, policías departamentales, policías locales. A esto deben sumarse los dispositivos municipales de prevención que constituyen un híbrido que integra funciones de alerta con intervenciones policiales mediante la ecuación de sumar un policía bonaerense y un agente municipal en un móvil. Esta unión de fuerzas de seguridad, hace que las detenciones, y especialmente por averiguación de identidad, siga incrementándose.

A continuación, adjuntaremos parte de información publicada en el Informe Anual 2015 de la Comisión Provincial por la Memoria, que da cuenta de las afirmaciones precedentes.

El caso Bolívar: *“Durante 2014 y 2105, se realizaron distintas inspecciones a distintas comisarías de la Provincia. Se trabajó, tal como se expresa en otras partes de este capítulo, en el análisis de los libros de detenidos.*

Estos libros deben registrar todos los ingresos y egresos de personas detenidas, los motivos y otras circunstancias. En particular, destacamos aquí lo relevado en el libro de detenidos de la comisaría de la de Bolívar porque permite ejemplificar la utilización de la detención por averiguación de identidad como instrumento de de control territorial. Así para el período enero-marzo de 2014 se registraron 136 detenciones de las cuales 106 se correspondían al artículo 15 inciso “c” de la ley 13482 (DAI)⁴⁶, representando un 78% del total, de las mismas. A pesar de la clara utilización de esta figura en esa localidad, en las entrevistas que mantuvimos con el titular de la comisaría y la jefatura distrital, ambos sostuvieron que no se llevaban adelante detenciones por DAI en razón que no tenían eficacia en la prevención del delito ni ningún tipo de efecto útil. Asimismo mencionaban que a partir de la resolución 2279/12 del Ministerio de Seguridad se dificultaba su aplicación y limitaba su uso en tanto fijaba mayores exigencias. Sin embargo, el análisis estadístico del libro evidencia la vitalidad de este tipo de detenciones”.

Detenciones de menores de edad en Esteban Echeverría: *En la inspección realizada a la Comisaría 1^a de Monte Grande pudimos constatar el registro de dos detenciones a niños de 16 años, lo cual se encuentra expresamente prohibido por la resolución 2672/11 del entonces Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Al consultar al titular de la Comisaría y al titular de la Jefatura Distrital sobre la detención de niños y el traslado a la dependencia, negaron rotundamente que se produjeran dichas situaciones ya que inmediatamente se le da intervención al Servicio Local y al Juzgado de Garantías correspondiente. El relato contradice lo que pudimos hallar en el libro de detenidos.*

Operativos policiales en medios de transporte público *En el marco de la declaración de emergencia a través del decreto 220/14, el Ministerio de Seguridad habilitó y promovió la realización de operativos policiales sobre pasajeros de transporte público de personas en diferentes localidades. Presentado*

como un mecanismo de prevención del delito, significó la habilitación para interceptar colectivos y taxis y disponer el descenso de pasajeros para efectivizar averiguaciones de identidad, cacheos y requisas sobre estos operativos se han llevado a cabo en localidades de Lomas de Zamora, Almirante Brown y Mar del Plata. Los procedimientos consisten en la saturación policial de determinadas arterias, donde se detiene a los colectivos urbanos y se hace descender a determinados pasajeros (en su mayoría jóvenes de sexo masculino) a quienes se los identifica, se los cachea y se requisan sus pertenencias en busca de armas y estupefacientes. En Mar del Plata, las denuncias efectuadas por la CPM y el diagnóstico aportado desde el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CAED) motivaron que el por entonces secretario de Seguridad del municipio comunicara formalmente al jefe departamental su oposición a la realización de estos operativos, concluyendo que: "(...) cumpto en poner en su conocimiento que esta Secretaría, sin perjuicio de reconocer la importancia de operativos anclados en el espíritu de la seguridad democrática para 68 Informe anual 2015 la prevención de los delitos y la violencia, no avala la consecución de esta modalidad de control". También en Mar del Plata, en el marco de un caso que terminó con una imputación producto de este tipo de operativos, el Juzgado de Garantías N° 4 del Departamento Judicial Mar del Plata dispuso la nulidad de lo actuado".

Existencia de prácticas de tortura:

Según el Primer Informe Trimestral de 2015 del Registro de Casos de Torturas y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Defensoría General de Casación Bonaerense, entre el 1 de enero y 30 de abril del 2015 se han registrado un total doscientos sesenta y cinco casos que se suma a un total acumulado de diez mil cuatrocientos sesenta y siete casos desde la puesta en marcha del registro, en el año 2000.

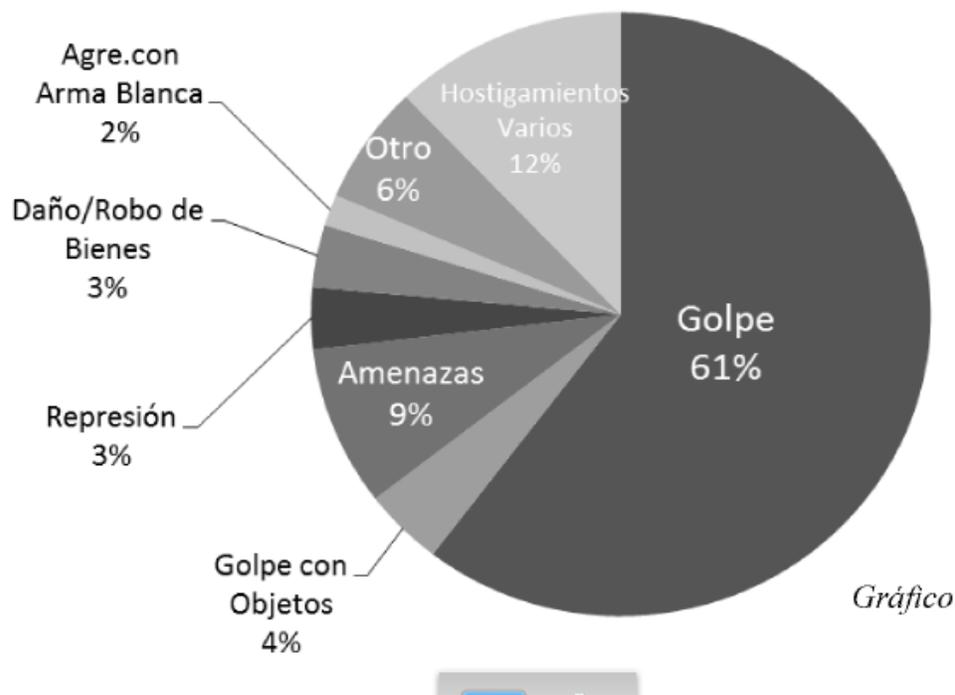
Asimismo, del informe surge que sesenta y siete de esos doscientos sesenta y cinco casos se trata de niños de los cuales sólo veintidós se animaron a denunciarlo. En esos casos, puede advertirse también una fuerte presencia de amenazas para que los jóvenes no denuncien. Según se observa en el informe, el 65% de los jóvenes prefirió no contar el relato a sus defensores.

En cuanto a las modalidades de tortura o maltrato sufrido, los niños denunciaron mayormente haber sido golpeados con golpes de puño y patadas, pero también con objetos como culatas o cañones de armas de fuego, palos y caños, o directamente estrellados contra las paredes. Varios de los niños denunciaron padecer el continuo hostigamiento policial, como en uno de los casos en el que efectivos de la Comisaría 1ra de Arrecifes *“cada vez que (...) lo paran, lo [muelen] a palos. La última vez fue hace dos semanas. De los efectivos que le pegan, uno es B., el más agresivo que pareciera estar ensañado con el detenido. Que cada vez que lo ve, le quiere pegar”* (hecho denunciado ante la Fiscalía en turno; Planilla PRINSI n°11.493). También el caso del joven que refiere *“haber recibido cachetazos y amenazas de muerte, ‘que lo iban a desaparecer’. El joven quiere terminar la escuela y hacer lo que el juez le ordenó, pero no sale a la calle si no es acompañado por temor al jefe de calle de la comisaría 16”* (Planilla PRINSI n°11.806).

Por otra parte, también se registran casos de mayúscula crueldad, como el del niño de catorce años que habría sido torturado a través del pasaje de corriente eléctrica en el momento en que lo introdujeron dentro del móvil policial, previo pegarle un golpe de puño en el ojo derecho y golpes en la espalda con el bastón policial, hecho éste que fuera formalmente denunciado ante la Fiscalía n°8 de Mercedes (Planilla PRINSI n°11.634). Destacan también por lo insidioso el caso de los niños de Lomas de Zamora (P.P. n°11.473) y San Nicolás (Planilla PRINSI n°11.712) a quienes entre golpe y golpe torturaron con agua hirviendo, o el del niño de San Martín a quien luego de ser salvajemente golpeado con el bastón

policial, simularan fusilarlo con la pistola reglamentaria (Planilla PRINSI nº11.723). Hubo casos en que los jóvenes, denunciaron además que los efectivos policiales los imputaron falsamente, como el joven bahiense de dieciseis años, quien mientras *“regresaba a su domicilio junto con su hermano de 15 y otro amigo B. de 16 años, son interceptados por un móvil policial que sube a la vereda, descienden dos agentes que les gritan que se apoyen contra el portón y comienzan a requisar a E. (...) una [policía]mujer, Carolina Marrero, comienza a provocar a E, y golpea al joven en la cara; cuando este intenta darse vuelta, lo arrojan violentamente contra el piso, le aplastan la cara contra la vereda y le retuercen las manos contra la espalda; lo esposan y lo arrastran varios metros tomándolo por las esposas, lo que le produce lesiones en la sien izquierda, nudillos de la mano, muñeca y ambas rodillas. El otro joven grita para que dejen de golpear a su amigo, y los agentes lo tiran al piso. El joven E y B son llevados a la comisaría, sin darles a conocer los motivos de su detención; luego les informan que era por ‘resistencia a la autoridad’. El médico policial los revisa y hace constar ‘que no tiene lesiones’”* (Planilla PRINSI nº11.946).

Modalidad de las agresiones



Fuente: Defensoría de Casación Bonaerese.

2- PROVINCIA DE CÓRDOBA

Si hablamos de detenciones arbitrarias, las políticas públicas en materia de seguridad de la provincia de Córdoba hace décadas mantienen una línea clara detrimento de las libertades individuales y los derechos fundamentales del hombre y la mujer. Bajo la supuesta necesidad de acallar una demanda de seguridad ciudadana miles de jóvenes son detenidos mes a mes en Córdoba, bajo la comisión de supuestas faltas o contravenciones. En la gran mayoría de los casos las detenciones recaen sobre jóvenes marginales de barrios periféricos,

quienes ven vulnerados a diario derechos básicos como el de transitar, reunirse en espacios públicos o hasta la misma libertad.

La misma policía de la provincia de Córdoba informó que para el año 2011 hubo ⁴ más de setenta mil detenciones por aplicaciones del Código de faltas, de las cuales más del 70% fueron jóvenes de barrios humildes. Esto da un total de 200 detenciones diarias, por acciones que No están tipificadas en nuestro código penal.

Ahora bien, para analizar porqué estas detenciones resultan arbitrarias, tenemos que abordar el ordenamiento jurídico que se utiliza como legitimador del accionar policial:

Código de Faltas de la Provincia de Córdoba:

En virtud de la aplicación del Código de Faltas cordobés, en la actualidad la policía provincial puede detener a una persona que considere que está cometiendo una falta contravencional. Decimos que “considere” porque en este tipo de procedimiento policial, la cuestionada ley 8431 no prevé la utilización de medios probatorios suficientes y eficaces para acreditar la contravención cometida y la autoría de la persona detenida. En consecuencia y sólo con la mera idea o sospecha del agente policial que previene, las fuerzas de seguridad pueden detener a las personas; mantenerlas privadas de su libertad; decidir sobre su culpabilidad determinando finalmente la sanción a aplicar (arresto o multa).

Desde un punto de vista formal y dando sustento a lo señalado, la ley 8431 realiza una enumeración sobre las conductas contravencionales punibles. El encuadre fáctico —presupuesto de hecho que contempla la norma— es sumamente amplio y flexible, carente de todo rasgo de tipicidad y sujeto a la discrecionalidad absoluta del agente policial.

⁴ <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/200-detenidos-diarios-codigo-faltas>

Tampoco se encuentra regulado en la norma analizada el trámite que debe seguir la policía al momento de la instrucción del sumario contravencional, como tampoco cuáles son las funciones genéricas y específicas que les asisten a las fuerzas de seguridad en esos casos; cuáles son sus obligaciones, límites y necesarios contralores. Menos aún, los derechos y garantías de los presuntos contraventores. Es decir que nos encontramos ante un procedimiento policial que sólo en “apariencias” es legal.

Sintetizando, el Código de Falta de Córdoba establece que el mismo órgano administrativo detiene, investiga, decide la procedencia de la detención, juzga y por último concede o no el recurso de apelación, en una concentración muy similar a la suma del poder público.

Antes de analizar las argumentaciones de inconstitucionalidad que se presentan, es conveniente señalar como premisa esencial el marco legal que sostiene esta exposición: la validez y eficacia de la aplicación local del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Argentina, instrumentos internacionales con jerarquía constitucional contenidos en el artículo 75.22 de la Constitución nacional que condicionan obligatoria y jurídicamente el accionar de todos los órganos del Estado argentino con relación a los particulares sujetos a su jurisdicción.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos —intérprete natural y órgano de aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ha dicho, en sentencia contra la República Argentina que *“Reconoce la existencia de la facultad, e incluso, la obligación del Estado de garantizar su seguridad y mantener el orden público. Sin embargo, el poder estatal en esta materia no es ilimitado; su actuación está condicionada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción y a la observación de los procedimientos conforme a Derecho”*.

a) Indiferencia entre la falta contravencional y el delito penal:

Hoy por hoy no existen controversias, ni en doctrina ni en jurisprudencia, respecto que el derecho contravencional es verdadero derecho penal. Sostener una diferencia cuantitativa entre los delitos y contravenciones -en función de los montos de pena más graves que prevé el régimen penal- no deja de ser un dato de la realidad bastante relativo, ya que existe una importante cantidad de delitos que contemplan sanción inferior a la de muchas contravenciones.

Por su parte, sostener una diferencia cualitativa entre el delito y la contravención –al considerar que los primeros sancionan la lesión o peligro al bien jurídico y los segundos castigan la infracción a los mandatos que contribuyen la convivencia social- puede acarrear consecuencias indeseadas, las que han sido perfectamente descriptas del siguiente modo: *“El discurso penal tradicional contiene frecuentes elementos negativos que excluyen del derecho penal las ordenanzas municipales y las propias leyes provinciales contravencionales. La liberación de ese poder punitivo al derecho administrativo lo substraerá a las agencias judiciales y a los límites impuestos por el derecho penal, con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica en materia cotidiana y más cercana al ciudadano que los mismos delitos. Al reconocer su naturaleza penal se la somete a las exigencias y límites del derecho penal, entre ellas, a la formalidad legal y a la judicialidad. No se altera el principio de legalidad formal sino que se extiende a toda la materia contravencional provincial y municipal. Su negación no tiene otro objeto que posibilitar un ejercicio descontrolado del poder punitivo”* .

En este mismo sentido, Alberto Binder apunta que *“cuando hablamos de contravenciones o faltas hablamos generalmente de coerción penal y, por lo tanto, de política criminal. Por esta razón todo el sistema de garantías no sólo debe ser aplicado a esta área de la política criminal sino que tal aplicación se hará con mayor cuidado porque, como se ha señalado, es mucho más susceptible*

de distorsión y, además, se halla mucho más cerca del común de la vida social y de la intangible esfera de las acciones privadas de los hombres”.

El modo en que se encuentra regulado el derecho contravencional en la República Argentina ha sido detallado por la Asociación Pensamiento Penal en su informe al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DD.HH. sobre violaciones a los derechos humanos en el régimen contravencional. En dicha oportunidad se apuntó que, a pesar de la dispersión legislativa, la materia contravencional ha sido diseñada sobre la base de una matriz ideológica uniforme: a) la represión de conductas inocuas y carentes de lesividad (amparadas por la esfera de reserva individual) o que no llegan a convertirse en acciones del mundo exterior, tangibles y objetivas (actos meramente preparatorios, ideación de un resultado); b) la selección de grupos vulnerables como destinatarios de la ley contravencional (marginales, prostitutas, homosexuales, travestis, mendicantes, ebrios, etcétera); c) la peligrosidad como categoría justificante de la intervención estatal; d) discrecionalidad policial para intervenir en los conflictos regulados por la ley contravencional; e) procedimientos donde no se respeta el derecho de defensa en juicio ni el debido proceso legal.

b) inconstitucionalidad del procedimiento administrativo

Más allá de los severos cuestionamientos que se le pueden formular a su dudosa técnica legislativa, un somero análisis de las normas de procedimiento del Código de Faltas permite inferir que ha sido originariamente diseñado para que la instrucción y juzgamiento estuviera a cargo de órganos judiciales, puesto que así se desprende de la terminología empleada.

A lo largo de su articulado se emplean -de modo indistinto- las expresiones “fallo”, “sentencia”, “condena”, “sentencia” condenatoria” o “resolución”, para referirse al carácter del acto mediante el cual se impone una pena a una persona, como consecuencia de haber cometido una falta o

contravención, tal como surge del tenor de los artículos 7, 10, 11, 20, 22, 24, 28, 29, 33, 34, 35, 41, 118, 120 y 123.

Con relación al órgano encargado de emitir tal acto, el Código emplea indistintamente las expresiones “juez provincial de faltas”, “juez”, “autoridad jurisdiccional” o “autoridad de aplicación”, según se desprende de los artículos 14, 20, 24, 25, 28, 36 y 37.

Sin perjuicio de la terminología empleada, el Código de Faltas es aplicado por los comisarios -en la Capital provincial- y por los subcomisarios -en el interior provincial-, conforme lo establece el artículo 114.

Es decir que “las fuerzas de seguridad provinciales, los miembros de la Policía, tienen a su cargo llevar a cabo actividades de instrucción y juzgamiento, lo que violenta palmariamente los arts. 18 C.N. y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) –con jerarquía constitucional desde 1994 según el art. 75, inc. 22 C.N., particularmente el principio nulla poena sine iudicio, y las garantías de acceso a la jurisdicción, el debido proceso, y la inviolabilidad de la defensa en juicio”.

c) La vaguedad de conceptos legales

Una característica especialmente inconstitucional es la vaguedad con la que el cuerpo legal describe las conductas que sanciona. **Los tipos legales que se utilizaban para detener a inocentes y completar estadísticas son el “merodeo” y el “escándalo en la vía pública”**. Estos “tipos contravencionales” están descriptos en el artículo 98 (merodeo) y 52 (escándalo en la vía pública), son claros ejemplos respecto de lo que aquí se relata, aunque existen numerosas faltas en las que se verifican estas características: actos contra la decencia pública, prostitución escandalosa, ebriedad escandalosa, etcétera.

Uno de los fundamentos por el cual la vaguedad de los conceptos merece la inconstitucionalidad de la norma radica en la imposibilidad

que tienen sus destinatarios de adecuar su conducta a lo que el sistema penal estructura, ya que los límites que permiten a las agencias policial (como expresión del sistema penal) ejercer la violencia institucional que ostentan, es ambiguo y poco claro. Los principios del artículo 19 de la Carta Magna, como así también el de “nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali”, se encuentran absolutamente avasallados cuando estamos en presencia de este tipo de legislación penal.

Esta estructuración legal no es inocente. Las vaguedades legislativas tienen una marcada intencionalidad y es la de dotar a la fuerza policial (como en los hechos que aquí se investigan) de una extrema potestad: la capacidad de decir y decidir cuando estamos en presencia de una falta y cuando no. El sistema legal articulado en el Código de Faltas resulta inútil cuando es la sola voluntad policial la que puede determinar cuando una persona es presuntamente autora de una conducta ilícita y cuando no. Esta grave situación tiene como consecuencia que muchas personas, inocentes desde todo punto de vista, sean sindicadas como autoras de faltas y no tengan ningún tipo de posibilidad de modificar esta situación.

El Código de Faltas, mediante estas vaguedades, habilita la discrecionalidad policial: se traslada al agente de calle la facultad de completar la definición de la conducta prohibida en el Código. Es el propio agente que realiza la detención quien define lo que en cada caso, es “sospechoso”, “escandaloso”, “indecente” o “molesto” y decide también si la conducta de la persona se ajusta al tipo descrito. De este modo el Código de Faltas permite arbitrariedades y discriminaciones, además de ser violatorio de la Constitución nacional (viola groseramente el principio de legalidad, mediante el cual se establece que una conducta, para estar prohibida, debe estar perfectamente definida)”. En el Código de Faltas de Córdoba no se sabe qué es lo que se castiga, pero sí podemos saber a quién está dirigido. Lo que esconden estas ambigüedades es una característica de todos los sistemas penales: la selectividad.

d) Violación al derecho a la libertad personal

El contenido del derecho a la libertad personal que goza todo individuo que habite suelo argentino, se encuentra consagrado no sólo en el artículo 18 de la CN, en cuanto establece que “Nadie puede ser... arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente”, sino también en diversos tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional que vienen a complementarlo, especialmente en el artículo 7 de la CADH.

Podemos decir entonces que fuera de los casos probados de flagrancia, “Nadie puede ser arrestado sin que medie orden escrita de autoridad competente, entendiéndose por tal a la que estuviera legal y expresamente autorizada para restringir la libertad de las personas”. Todo esto siempre con relación al caso y pruebas particulares que se traten dado que no existe en el ordenamiento jurídico argentino la facultad legal de detener genéricamente a las personas, sin probar en forma debida las causas de la detención.

Así y atendiendo al derecho que en el procedimiento contravencional policial está en juego (libertad personal), no debe escapársenos que nuestro ordenamiento jurídico prevé que las restricciones deben ser la excepción a la regla por aplicación del principio jurídico de favor libertatis y como tal, sus condiciones, circunstancias, defensas que involucra, deben encontrarse expresa y previamente establecidas y reguladas por ley.

En esa línea, el Código de Faltas importa una limitación clara a un derecho humano esencial: el derecho a la libertad personal, en la especie libertad ambulatoria a través de las figuras ya señaladas. Sin embargo, esta situación en general nunca es probada válidamente, ni podrá serlo dado no se establece un procedimiento contravencional claro, contradictorio y con las debidas exigencias probatorias.

Por ello, y ante este vacío legal, encontraremos que los únicos testigos de las contravenciones serán los agentes policiales, quienes —dada la amplitud de los tipos contravencionales previstos— con absoluta discrecionalidad determinan la existencia de la contravención y el momento de flagrancia, porque la legislación en la materia así lo permite.

Al actuar discriminador de la Policía de la Provincia de Córdoba llega en algunos casos a extremos donde una gran cantidad de personas son detenidas en la Provincia de Córdoba a través de prácticas de “Razzias” O “detenciones generales”. Por ejemplo, este año se dio lugar a un “megaoperativo” donde se detuvieron a más de 350 personas en su mayoría "por supuestas contravenciones al Código de Faltas". Las detenciones se llevaron a cabo en barrios de la Capital como Argüello, Autódromo, San Roque, Villa Urquiza, Villa El Libertador, Müller, San Vicente, Bajo Pueyrredón, Marqués Anexo, Yapeyú, Güemes y la villa El Nailon, entre otros.

“Nos preocupa seriamente el violento accionar de la policía que prácticamente ocupó los barrios como si estuviéramos en estado de sitio. Las puertas de viviendas fueron derribadas a patadas, sin que se exhibieran órdenes de allanamientos” manifestó a los medios locales Magdalena Broca, integrante del Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Córdoba.⁵

Según la UNC, la situación de la policía, y especialmente la relación de los jóvenes con la policía es uno de los puntos más complicados de abordar en la provincia de Córdoba. Por un lado no existen estadísticas sistemáticas y confiables, ya que los datos oficiales construidos y a los que es posible tener acceso, son fragmentarios, construidos en cada dependencia policial y no cuentan con protocolos o pautas claras para el registro. Por otro lado, el acceso a esa información es siempre difícil, por lo que los datos con los que contamos son pocos, mal construidos e incompletos. A esto debemos sumar que

⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1790165-cuestionan-mega-operativos-policiales-en-la-ciudad-de-cordoba>

el gobierno provincial es reticente a entregar información vinculada al accionar policial y a las políticas de seguridad por lo que tampoco hay continuidad en la disponibilidad de los mismos. En tal sentido debemos aclarar que los datos de que disponemos para la elaboración de este informe provienen de información suministrada por organizaciones sociales, notas periodísticas y pedidos de informes realizados por algunos legisladores de la provincia en los últimos años y a los que hemos podido tener acceso. El 14 de mayo de 2013, la Comisión Provincial de la Memoria solicitó al Ministerio de Seguridad información estadística necesaria para la elaboración de un informe (Trámite N°: SAIPG01-285475001-513). El trámite, según la comunicación telefónica sostenida con la Secretaría Privada del Ministerio está reservado en la misma para evaluación por parte del entonces Ministro Crio. Mayor (R) Alejo Paredes, desde esa fecha. El mismo día se inició en la Jefatura de Policía de la Provincia el trámite N° PPC01-286227026-313, por el que desde la Comisión Provincial de la Memoria se solicitó al entonces Jefe de la Policía, Crio. Mayor Ramon Angel Frias, una serie de datos con el mismo fin. La solicitud se encuentra en el despacho de Jefatura desde su ingreso, sin haber obtenido respuesta a la misma. Distintas organizaciones sociales junto a la Universidad Nacional de Córdoba han decidido iniciar un proceso de registro sistemático, serio y fiable de casos donde interviene la policía de la provincia de Córdoba que permita monitorear las prácticas de la institución a fin de suplir la falta de información oficial disponible.⁶

Más allá de ello, a través de trascendidos periodísticos, se observa que de las más de setenta mil detenciones por contravenciones informadas por la misma fuerza policial para el año 2014, *“el 70% de los detenidos por aplicación del Código de Faltas son jóvenes varones de entre 18 y 25 años. Estas características coinciden con los casos relevados por el gobierno local. En cuanto a los niveles de ingreso, Giuliani del Registro Municipal afirmó que las*

⁶ <http://www.unc.edu.ar/extension/vinculacion/observatorio-ddhh/informe-mirar-tras-los-muros/capitulo-iv/policia-seguridad-y-codigo-de-faltas-magdalena-brocca-susana-morales-valeria-plaza-y-lucas-crisafulli>

presentaciones recibidas hasta ahora en el registro municipal demuestran que existen importantes niveles de discriminación por parte de las fuerzas de seguridad a la hora de aplicar la ley 8431, especialmente a través de la figura del merodeo. “El 90% viene de barrios pobres, los que vinieron de otros sectores sociales deben haber sido entre 5 y 7 casos, la inmensa mayoría son pibes de los sectores más humildes”, dijo en relación a los cien casos recibidos en el último año. El informe agrega que un 67% del total de jóvenes de sectores vulnerables consultados fue detenido por esta normativa al menos una vez, cifra que desciende al 22% entre los jóvenes de alto nivel adquisitivo y a 29% en el caso de las personas del estrato medio. Más llamativo aún es el caso de las demoras por contravención, dado que el 96% de los jóvenes de bajos ingresos encuestados en Córdoba manifestó haber sido demorado en la vía pública por parte de la policía sin razón aparente. Acerca de esta situación, Giuliani sostuvo: “Tanto demoras como detenciones generan golpizas, discriminación y fomentan la criminalización de sectores más vulnerables. La persona que es demorada también es discriminada, le genera miedo y desconfianza y limita su capacidad de acción”.⁷⁸

Con una pésima redacción, para cuya comprensión se hacen necesarios vastos conocimientos de dogmática jurídico-penal, queda en el actual Código de Faltas cordobés a criterio de la policía la interpretación de las intenciones del legislador. En la práctica esto no se resuelve mediante la profesionalización de la policía, sino que aumenta el poder discrecional de esta fuerza de seguridad. Este instrumento normativo sigue diferenciando entre ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, a quienes parece legítimo sacrificar en nombre de una seguridad que nunca llega y es violatoria de derechos.

⁷ http://www.puntal.com.ar/imprimir_noticia_portal.php?id=106236

⁸ Ver más estadísticas en: <http://www.diaadia.com.ar/policiales/codigo-faltas-38000-detenedos-10-condenados>.

3- PROVINCIA DE TUCUMÁN

La Provincia de Tucumán presente la misma problemática que su par de Córdoba: existen un elevado nivel de detenciones a causa de la vigencia de un Código de Faltas con figuras inconstitucionales, que habilitan a las fuerzas policías a efectuar detenciones y terminan criminalizando la pobreza.

En la Provincia de Tucumán se presenta un contexto similar al que venimos denunciando en Córdoba, ya que la existencia de una ley de contravenciones vigente habilita a que determinadas figuras de marcada ambigüedad y cuestionada constitucionalidad abran la puerta para la práctica de detenciones arbitrarias por parte de efectivos policiales. En ese sentido, debido a la aplicación de la ley de Contravenciones Policiales, en la actualidad la policía tucumana puede detener a una persona que considere que está cometiendo una falta. Decimos que “considere” porque en este tipo de procedimiento policial la cuestionada ley N° 5140 no prevé la utilización de medios probatorios suficientes y eficaces para acreditar la contravención cometida y la autoría de la persona detenida. En consecuencia y sólo con la mera idea o sospecha del agente policial que previene, las fuerzas de seguridad pueden detener a las personas; mantenerlas privadas de su libertad en cualquier comisaría por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas; decidir sobre su culpabilidad determinando finalmente la sanción a aplicar (arresto o multa). Esto es lo que sucede a diario en la provincia de Tucumán.

Ahora bien, desde un punto de vista formal y dando sustento a lo señalado, la ley N° 5140 realiza una enumeración extensísima sobre las conductas contravencionales punibles. El encuadre fáctico —presupuesto de hecho que contempla la norma— es sumamente amplio y flexible, carente de todo rasgo de tipicidad y sujeto de esta forma a la discrecionalidad absoluta del agente policial. Por otro lado, tampoco se encuentra regulado en la norma analizada, el

trámite que debe seguir la policía al momento de la instrucción del sumario contravencional respectivo, como tampoco cuáles son las funciones genéricas y específicas que les asisten a las fuerzas de seguridad en esos casos; cuáles son sus obligaciones, límites y necesarios contralores. Menos aún, los derechos y defensas de los presuntos contraventores. Es decir que nos encontramos ante un procedimiento policial que sólo en “apariencias” es legal. Sintetizando, la ley de Contravenciones de la Provincia de Tucumán comienza estableciendo que el mismo órgano administrativo que detiene, investiga, decide la procedencia de la detención, juzga y por último concede o no el recurso de apelación, sea el Jefe de Policía de Tucumán.

Asimismo, este procedimiento contravencional se realiza sin ningún tipo de control judicial inmediato atento a que éste sólo procederá en grado de apelación y con la persona privada de su libertad durante toda la organización del sumario. En efecto, es conveniente señalar como premisa esencial el marco legal que sostiene esta exposición: la validez y eficacia de la aplicación local del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Argentina. En esta línea, es bueno recordar que los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional contenidos en el artículo 75.22 de la Constitución Nacional condicionan obligatoria y jurídicamente el accionar de todos los órganos del Estado Argentino con relación a los particulares sujetos a su jurisdicción. Más allá de las circunstancias de la detención contravencional, el tiempo y la decisión a la que arribe el Jefe de Policía, siempre que exista una detención a través de un procedimiento contravencional, encontraremos ciertos derechos constitucionales básicos del/a contraventor/a detenido/a que en forma manifiesta y notoria son conculcados como el derecho a la libertad personal y derecho al debido proceso legal y sustancial⁹.

⁹ Fuente ANDHES. Ver http://andhes.org.ar/wp-content/uploads/2013/06/Argumentos_sobre_Inconstitucionalidad_de_Ley_de_Contravenciones1.pdf

Afortunadamente, el 7 de mayo de 2014 la Suprema Corte de Tucumán declaró inconstitucional los artículos del Código de Faltas en los que se violenta el derecho a la libertad y el debido proceso. El fallo anula los elementos punitivos del código en los que se habilita a incomunicar hasta por cuarenta y ocho horas a los presuntos infractores y tomarles declaración sin la presencia de un abogado defensor. Estos elementos de la justicia contravencional chocan con las garantías previstas en la Constitución y el Código Penal.

Pese al pronunciamiento, con la muerte de dos detenidos en un incendio en la Brigada Norte en Yerba Buena, en julio de este año, se llegó a un punto límite. La Corte emplazó al Gobierno a sacar los presos de las comisarías y a informar sobre los detenidos contravencionales. Los fiscales Diego López Ávila y Adriana Giannoni son los que están exigiendo respuestas al Gobierno. López Ávila lo explicita: *“es una aplicación sancionativa/punitiva/selectiva. Quien puede pagar la multa sale; el que no puede, queda adentro. Está abolida la defensa técnica en el proceso y lo peor es que se llega a un máximo de 60 días por una falta contravencional, lo cual supera los límites del Código Procesal Penal”*. Y va más allá, porque esto, dice, genera una caja negra de movimientos de dinero para comida y alojamiento de los detenidos, y que ha sido denunciada varias veces.

Lourdes Gallardo, hermana de uno de los muertos en la Brigada Norte, denunció que la Policía los mandaba a robar (lo investiga la fiscal Carmen Reuter). Y a los detenidos contravencionales -dice López Ávila- *“hay casos en que les alquilan la comida y si tienen capacidad económica les dan celda especial. O les exigen al preso o a la familia para que no les peguen o no los manden con violadores”*.

Según medios locales, el gobierno, que está demorado en cuanto al traslado de presos a Villa Urquiza (llevó algunos) y en las obras en la nueva Alcaldía en la cárcel, debió dar un informe de esas obras (ministro de Economía, Jorge

Jiménez), de la cantidad de calabozos en comisarías y su infraestructura (ministro de Seguridad, Jorge Gassenbauer) y de la cantidad de detenidos (secretario de Derechos Humanos, Humberto Rava). Habría unos setecientos detenidos contravencionales por mes en la capital¹⁰.

4- CIUDAD DE BUENOS AIRES

La policía metropolitana a cargo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tampoco escapa a las violaciones de derechos humanos al momento de efectuar detenciones. En ese sentido, más de allá de los cuestionamientos en su accionar represivo ante protestas sociales que anualmente la sociedad civil ha denunciado¹¹, en los últimos tiempos se ha sumado otra práctica: el trato discriminatorio contra grupos minoritarios.

En ese sentido, podemos encontrar el caso denunciado por la Comunidad de inmigrantes Senegaleses de Buenos Aires, quienes han manifestado sufrir detenciones de manera sistemática por parte de la policía Metropolitana. A ello se les ha sumado la práctica de allanamiento e intromisiones en sus hogares acompañado de una fuerte violencia en la ejecución. En una entrevista radial, Abdoulaye Gothe, vocero de la comunidad senegalesa, manifestó: "Entran a nuestras casas a las 6 de la mañana y nos sacan nuestro dinero y pertenencias", expresó. El vocero comentó que la mayoría de los integrantes de la comunidad viven en el barrio porteño de Once, ya que muchos trabajan en esa zona "Vienen con una orden, entran armados y nos acusan de contrabando". 12

¹⁰ Fuente: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/652451/opinion/desobediencia-indebida.html>
Y <http://www.lagaceta.com.ar/nota/643744/policiales/dos-presos-murieron-luego-provocar-incendio-brigada-investigaciones-norte.html>.

¹¹ Ver informe del CELS

<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20Metropolitana%202013%20v9.pdf>

¹² Ver <http://cdrproductora.com/web/?p=2140>

Otro caso es que sufren grupos LGBTI, quienes parte de sus integrantes han denunciado en reiteradas oportunidades ser constantemente agredidos y víctimas de detenciones arbitrarias o prácticas de “Razzias” por parte de la policía metropolitana. ¹³

Por todo ello, es que deseamos poner en conocimiento de la CIDH este tipo de situaciones, las cuales a nuestro entender constituyen graves violaciones de derechos humanos.

B- INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL: APP PRESENTÓ EL “MODELO PENITENCIARIO ALTERNATIVO”.

Desde la Asociación Pensamiento Penal hemos denunciado en reiterados oportunidades que el modelo penitenciario vigente se caracteriza por el notorio fracaso de sus propósitos más elementales y, fundamentalmente, por el que le asigna la Constitución: resocializar a los individuos que se priva de la libertad ambulatoria o, dicho en otros términos, remover las causas que los colocaron en situación de encierro.

El fracaso del modelo penitenciario vigente puede ser medido en base a diversas variables, pero solo nos detendremos en dos de ellas.

1) Los elevadísimos costos que representa el mantenimiento de las cárceles. Si bien no existen datos ciertos y confiables sobre la cuestión, la sencilla operación de dividir el presupuesto de los servicios penitenciarios por la población existente, arroja montos irracionales, que jamás pueden justificar el generalizado estado de abandono que presentan los establecimientos.

2) La indiscutible circunstancia que, salvo muy contadas excepciones, los individuos que egresan de las cárceles se encuentran en iguales o peores

¹³ Ver <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/denuncian-razzia-en-un-bolicho-gay-de-recoleta-1986.html>

condiciones que cuando ingresaron, contribuyendo a incrementar el círculo de la violencia individual y social.

Los fracasos señalados impactan en forma directa en la calidad de vida de todos los ciudadanos: en los que deben atravesar la experiencia de la privación de la libertad sin una finalidad manifiesta y con efectos destructivos, y quienes debemos contribuir al sostenimiento de las cárceles, sin que esos esfuerzos redunden en sociedades con mejores niveles de convivencia.

En este sentido, mujeres y hombres preocupados por la temática, provenientes de diferentes disciplinas y saberes e identificados con el diagnóstico trazado, fueron convocados por la Asociación Pensamiento Penal para repensar el modelo penitenciario vigente, procurando alternativas superadoras, desde una visión crítica y conocedora de las contradicciones que implica la prisión, que posibiliten articular políticas respetuosas de la dignidad humana y que, a su vez, justifiquen al conjunto de la sociedad los esfuerzos que supone mantener estas estructuras. Es así, que el 4 de junio del 2015 se presentó en la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto sobre el “Modelo Penitenciario Alternativo” basado en el modelo implementado por la cárcel de Punta de Rieles de Uruguay.

Bases y ejes del proyecto presentado

Desde hace treinta o cuarenta años, el modelo correccionalista de la cárcel (es decir aquel que utiliza la disciplina con el objetivo presunto de resocializar) ha sido puesto en crisis. Se ha dicho de él –y esto se puede probar estadísticamente– que no sólo no resocializa si no que empeora la condición, el comportamiento futuro y las posibilidades de inserción exitosa.

Durante algunas décadas esto ha llevado a la idea de que “nada sirve” en materia carcelaria. Pero esta postura –que hasta ahora al menos es estrictamente cierta– ha conducido a peores resultados: no ha reducido la cantidad de personas encarceladas, por el contrario, ha coincidido históricamente con el aumento del encarcelamiento en todo el mundo occidental, y carente de objetivos válidos, aparecieron lo que hoy se llaman las “cárceles depósito”, en las que se

“despositan” los cuerpos encarcelados pero sin ningún objetivo que condicione las peores prácticas de violencia institucional.

Frente a esto el mundo jurídico ha resucitado la perspectiva de la resocialización, pero en clave de derechos. Si la resocialización no puede ser un objetivo institucional que se demuestre cumplible, al menos debe haber un derecho subjetivo, individual de cada encarcelado de que se pongan a su disposición los mecanismos que la harían posible en su caso.

Sin embargo esta postura tampoco “explica” o da una receta, de hacia donde debería transformarse el sistema penitenciario vigente, con lo cual no ha logrado frenar o sustituir de forma suficiente los problemas surgidos del encarcelamiento masivo, mezclado con la persistencia del discurso de la resocialización en la institución penitenciaria y la persistencia en las prácticas de la cárceles depósito.

El proyecto presentado, con eje en el modelo del Centro de Rehabilitación de Punta de Rieles, en la República Oriental del Uruguay, tiene como bases tres ejes:

- Pacificación de la vida carcelaria.
- Recuperación de derechos de las personas privadas de la libertad.
- Implementación de políticas post penitenciarias.

Los ejes precedentes pretenden imprimir una inercia contraria a las tendencias actuales de la lógica carcelaria, evitando recurrir en las fórmulas fracasadas.

PACIFICACION DE LA VIDA CARCELARIA

La cárcel contemporánea es un aparato reproductor de violencia, entre otras cosas porque la violencia es su forma de administración cotidiana y generalizada. Este fenómeno contribuye sustantivamente al fracaso que antes hemos delineado.

Por ello se propone:

- **Desmilitarización:** Reformulación del servicio penitenciario, abandonando la lógica militar, en favor de un cuerpo civil, especializado y profesional, delegando el uso de la fuerza a un cuerpo de seguridad que intervendrá excepcionalmente en caso de necesidad. Esto supone supresión de uniformes y jerarquías de tipo castrense, revisión los mecanismos disciplinarios y premiales basados en exigencias que no se verifican en la vida libre, drástica reversión de la relación de subordinación existente en el par carcelero/prisionero.
- **Abandono del modelo de la megalópolis carcelaria,** proclive a la despersonalización de los internos, al hacinamiento y la superpoblación, reemplazando las grandes cárceles por establecimientos comunitarios, de características reducidas y con tendencia a la autosuficiencia.
- **Establecimientos más cercanos al domicilio de las familias y con amplias posibilidades de visitas y comunicación,** lo que supone evitar la violencia que genera el corte abrupto con los lazos sociales y afectivos, y fomenta la solidaridad y responsabilidad mutua entre el privado de libertad y su familia.
- **Reformulación de la concepción arquitectónica del establecimiento,** fungiendo de la opacidad a la transparencia, de adentro hacia fuera y de afuera hacia adentro, y por lo tanto habilitando ampliamente la comunicación e intercambio. Asegurar el derecho a la comunicación con el exterior y el acceso a los modernos medios que lo permitan.

- Normalización de la vida carcelaria, procurando reproducir la vida en sociedad, con la única restricción derivada de la privación de la libertad ambulatoria. Efectiva consagración del derecho de los internos a contar con un domicilio —en el sentido constitucional— dentro de la comunidad, donde puedan desarrollar su intimidad y materializar la dignidad individual.
- Autogestión de los establecimientos, generando alternativas laborales, culturales y económicas tendientes a la autosuficiencia y la responsabilidad personal. Propiciar la participación de los internos en la configuración del proyecto de vida comunitaria.
- Presencia en la vida comunitaria de comisiones de familiares de las personas privadas de la libertad, la universidad y demás entidades intermedias vinculadas con la problemática, procurando que la sociedad asuma al fenómeno carcelario como parte de su dinámica.
- Fomentar las posibilidades de mediación y conciliación como forma de disminución de los conflictos internos y de comunicación y resolución de conflictos también con personas no privadas de libertad (familiares, víctimas y otros actores de la sociedad civil interesados, etc.)
- Implementación del servicio de seguridad externo al sistema, reduciendo la intervención estatal coactiva intramuros al mínimo necesario.

RECUPERACION DE DERECHOS

Las personas privadas de la libertad suelen llegar a esa situación como consecuencia de una historia de restricciones en el acceso a derechos básicos y

esenciales para una vida digna. El Estado debe realizar acciones concretas y positivas, que éticamente justifiquen la privación de la libertad, orientadas a la recuperación o restitución de los derechos, y que brinden oportunidades para la convivencia en la vida comunitaria.

En este sentido se propicia:

- La activa participación de las agencias estatales y de gobierno no penitenciarias, particularmente, las dedicadas a la educación, la salud y el trabajo, con la población carcelaria. Ampliación de políticas educativas, laborales y de salud pública, abarcando a la población privada de libertad, como responsabilidad de cada uno de los ministerios o agencias estatales que se encarguen de esas áreas de gobierno. Esto significa, por lo tanto, abandonar el modelo vigente, en el que el acceso a estos derechos son reconfigurados como beneficios a administrar conforme el arbitrio de la administración penitenciaria.
- Ofrecer asistencia personalizada y especializada, de acuerdo a la conflictividad específica de cada individuo, procurando el fortalecimiento de las tendencias positivas de los internos. En este sentido, el tratamiento psicológico (en el caso de internos que lo necesiten), deberá tener fines exclusivamente terapéuticos que no pueden coexistir con los fines de prognosis delictiva o evaluaciones criminológicas.
- Garantizar el acceso a la educación, a la salud y al trabajo, procurando que tales derechos puedan ser realizados fuera de la comunidad carcelaria y en los ámbitos ciudadanos normales, y excepcionalmente, en el interior del establecimiento. Procurar establecer políticas de continuidad, tanto para el ingreso como para el egreso, de forma tal de garantizar la estabilidad de las trayectorias educativas, laborales y de salud si fuera el caso.

- Procurar el desarrollo de emprendimientos productivos y actividades laborales genuinas, valoradas, que representen un plan de vida posible, con salarios dignos, equiparados a los que se pagan en la vida cotidiana, amparadas por la seguridad y la asistencia social.

IMPLEMENTACION DE POLITICAS POSTPENITENCIARIAS

El regreso a la vida en libertad debe asegurar la continuidad de los mecanismos de inserción social, el ingreso al mercado laboral y las trayectorias educativas.

En ese sentido se propone:

- Creación de una agencia estatal de empleo para liberados, que funcione en conjunto con el sistema de fomento y protección de empleo de los privados de libertad, para promocionar el acceso al trabajo de las personas que regresan al medio libre.
- Creación de oficinas municipales, provinciales o nacionales de acompañamiento de los liberados, abandonando el fracasado modelo de “patronato” en favor de un modelo más eficiente respecto de los objetivos de restitución de derechos, inserción en trayectorias laborales y educativas, de salud y los restantes objetivos indicados en este documento.

Antecedentes de la propuesta presentada

El primer antecedente importante en este punto cabe buscarlo en la Ley de Educación sancionada en 2006, que hace de la educación del encarcelado parte de los objetivos de la política educativa y lo coloca bajo la órbita educativa. Acompañado de un adecuado proyecto en el que acompañaron los Ministerios de

Educación de casi todas las provincias, ha supuesto el involucramiento masivo de docentes de todos los niveles en el problema de la educación de los encarcelados, prácticas que ha generado un inabarcable acervo de experiencias de cómo ver al alumno encarcelado como alumno, como trabajar con una lógica puramente educativa y no penitenciaria, etcétera.

Al mismo tiempo, se vienen gestando iniciativas respecto de colocar el trabajo de las personas encarceladas bajo la lógica laboral y no la disciplinaria.

Otras iniciativas han puesto el eje en la mediación como resolución de conflictos y para derrumbar barreras culturales y prejuicios entre víctimas y victimarios. Y en otros casos, hemos aprendido de experiencias que ya han sido intentadas con éxito como la cárcel de Punta de Rieles, en Uruguay, en la que prácticamente la totalidad de los encarcelados tiene un trabajo genuino y estable (que además, depende de su iniciativa), recibe educación formal, y se vincula de forma estrecha con sus familias.

Es decir, que lo novedoso de esta propuesta es que no parte de las ideas, sino de las prácticas que entiende exitosas y valiosas, y a partir de allí trata de aunarlas en un modelo general.

Síntesis de las propuestas:

- Unidades cercanas a los centros poblacionales y conforme su demografía; facilidades de acceso en transporte público; amplios horarios de visita; acceso a las vías de comunicación (telefonía celular e internet).

- Intervención de las áreas de gobierno encargadas de la promoción social: educación, salud y trabajo, cada una en su materia y de acuerdo sus objetivos. Intervención de las otras áreas de gobierno (por ejemplo, de documentación).

- Organización del cuerpo penitenciario como cuerpo civil, no militarizado, y delegación en otro cuerpo, de la seguridad perimetral y en el acceso, y del uso de la fuerza en situaciones críticas.

- Profesionalización y educación formal de todos los operadores penitenciarios

- Garantizar la continuidad de las trayectorias sociales inclusivas del adentro hacia el afuera y a la inversa.

- Abandono de la megalópolis carcelaria en favor de unidades pequeñas y medianas.

- “Abrir” la cárcel a la comunidad y acercar la comunidad a la cárcel.

Aunque muchas de estas ideas parezcan obvias para el que desconoce el mundo de la cárcel, la realidad demuestra su dificultad. El que un derecho como la educación o el trabajo sea comenzado a ser considerado efectivamente un derecho, una trayectoria a respetar, con objetivos propios, aparte de los objetivos penitenciarios correccionalistas, y que involucra a otras áreas de gobierno ha significado (y significa aún, pues el cambio está en proceso) una verdadera revolución, y una que cuesta mucho esfuerzo seguir. Aunque parece obvio que es conveniente, para reducir todos los problemas de violencia institucional y falta de control externo, una cárcel pequeña que una enorme, se siguen construyendo cárceles gigantescas.

Cualitativamente, la diferencia está en abandonar la falsa promesa de la resocialización, o reconvertirla en clave de derechos, pero haciendo lugar a las iniciativas de gobierno y de transformación que aportan a la inclusión social, hasta que se conviertan en el objetivo protagónico.

Repercusiones de la presentación

La presentación del proyecto por parte de APP y otras organizaciones hermanas ha cobrado relevancia nacional por tratarse un proyecto innovador que pone al sistema penitenciario actual a vanguardia de los tratados internacionales de derechos humanos¹⁴. Por ese motivo, es que distintas organizaciones e instituciones involucradas en la temática se han interesado en conocer el proyecto para comenzar a expandirlo paulatinamente en algunas provincias.

Por todo ello, es que deseamos que la CIDH tome conocimiento del proyecto impulsado y lo adopté como un buen modelo para difundirlo a lo largo del continente.

Sin otro particular saludo a esa distinguida Comisión.

MARIO ALBERTO JULIANO
DIRECTOR EJECUTIVO
ASOCIACIÓN PENSAMIENTO PENAL

¹⁴ Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-273997-2015-06-02.html>;

<http://www.lanacion.com.ar/1797451-punta-de-rieles-la-carcel-uruguay-que-funciona-como-un-pueblo>