

Informe de la Comisión Provincial por la Memoria

A 120 días de la declaración de emergencia
en seguridad en la provincia de Buenos Aires

AGOSTO 2014

LA EMERGENCIA EN SEGURIDAD
ES MAS VULNERACION DE DERECHOS

I- Introducción

Tal como hemos venido reflejando en los diversos informes anuales presentados por la Comisión Provincial por la Memoria, la orientación de la política criminal de la provincia ha desencadenado en los últimos 15 años el peor colapso del sistema penal.

Este colapso tiene sus pilares fundamentales en la persecución de los eslabones más débiles de las cadenas delictivas, en la limitación cada vez mayor del principio de libertad durante el proceso (y el consecuente uso indiscriminado de la prisión preventiva como pena anticipada), en el incremento de los topes máximos de las penas, y en el uso cada vez más extendido de las detenciones policiales sin orden ni control judicial.

A esto hay que agregar que el sistema carcelario -saturado en función de la alta tasa de prisionización y la ausencia de plazas suficientes- se encuentra hoy en las peores condiciones de hacinamiento de los últimos 15 años.

En este escenario se agudizan aun más la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes como práctica sistemática y se consolida el esquema de delegación territorial y autonomización de la policía bonaerense, lo que no hace más que habilitar el incremento de la violencia estatal.

El escenario actual de la provincia de Buenos Aires ha llegado a indicadores que superan los que hicieron intervenir a la Corte Suprema de la Nación y a la Suprema Corte de la Provincia, en las causas V 856 XXXVIII y P. 83.909 respectivamente. Esto debe ser motivo de preocupación para los distintos poderes del Estado. A este resultado no se ha llegado de manera casual sino en virtud de políticas concretas que han ido en sentido contrario a lo recomendado en estos fallos. Y también por los distintos organismos internacionales que auditan el cumplimiento de los tratados de derechos humanos suscriptos, y que

rigen en nuestro país con jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia.

No puede analizarse el preocupante colapso del sistema carcelario sin relacionarlo con las políticas de seguridad y la orientación de la política criminal en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, la reciente declaración de emergencia en materia de seguridad dictada por el Poder Ejecutivo y todas las medidas que se derivan de la misma, sumadas a la realidad actual de hacinamiento en comisarías y cárceles, deben constituirse en una alerta para los poderes del Estado en general y para la Suprema Corte de Justicia en particular, en función de lo resuelto en la causa P. 83.909, aún en estado de control de ejecución de sentencia.

II- Declaración de emergencia en materia de seguridad dictada por el Poder Ejecutivo. Elección de políticas que profundizan la crisis carcelaria e incrementan la violencia estatal

El 9 de abril del corriente año comenzó a regir el decreto 220 que declara por el término de doce meses la emergencia en materia de seguridad en la provincia de Buenos Aires.

Las medidas anunciadas y el conjunto de acciones derivadas de esta declaración de emergencia constituyen una clara profundización de las políticas aplicadas en los últimos 15 años implicaron:

- la cristalización de un sistema penal focalizado en los eslabones más débiles de los mercados delictivos,
- el incremento de penas (fundamentalmente en lo referente a delitos contra la propiedad),
- la aplicación como regla del encierro cautelar y el incremento de facultades policiales para intervenir sin orden ni control judicial.

Los anuncios del Poder Ejecutivo en relación a los resultados de la emergencia no sólo confirman lo que se deriva expresamente del decreto 220, sino también algunos temas de primer orden en función de sus consecuencias en términos de vulneración de derechos humanos y pauperización de la seguridad pública y el sistema penal.

En primer lugar, se confirma y promueve una concepción de la seguridad pública fundada en la lógica de la guerra contra el crimen. Una de las cifras resaltadas en la evaluación de la emergencia que realizó el gobierno provincial refiere a los enfrentamientos de la fuerzas de seguridad con supuestos delincuentes (164), donde no sólo se reivindica como positivo que hayan ocurrido sino que designan como resultados positivos los “delincuentes heridos” (64) y “delincuentes abatidos” (35). Se construye y propicia de este modo un escenario bélico

en el cual la muerte se asume como resultado natural y esperable de las políticas públicas. En este sentido y sin eufemismos el gobierno provincial asume que en su concepto de la seguridad y la “paz social” tiene entre los resultados positivos esperables la muerte de los enemigos, que ya no son personas muertas, sino “delincuentes abatidos en enfrentamientos”. Una simple proyección de lo informado con motivo de los primeros 45 días de vigencia de la emergencia (35 muertos en enfrentamientos), nos indica que en un año morirían en estos denominados “enfrentamientos” **más de 290 personas**. Lo que para el Poder Ejecutivo parece ser un dato esperable y positivo, sólo nos habla de un escenario de mayor violencia que no disminuye sino que aumenta las muertes en la provincia de Buenos Aires. En este marco es esperable que se incrementen los casos de uso letal de la fuerza policial.

En segundo lugar, se anuncia la realización de 18.000 procedimientos “preventivos y proactivos”. Estos procedimientos no son más que la habilitación oficial de despliegue por parte de las fuerzas policiales de detenciones policiales sin orden y al margen del control judicial. A la utilización cotidiana de las detenciones por averiguación de identidad se suma la proliferación de procedimientos policiales de control de pasajeros de transporte público. Hace tiempo que desde la CPM venimos alertando sobre el uso cada vez más extendido de las detenciones policiales sin orden judicial por fuera de los casos estrictos de flagrancia. Hemos descripto con exhaustividad cómo el empleo de figuras como la detención por averiguación de identidad se transforman en herramientas propicias para la extorsión y el hostigamiento policial, al margen de todo control jurisdiccional. Nuestro trabajo cotidiano nos permite afirmar que este tipo de prácticas son la condición de posibilidad de vulneraciones a derechos humanos fundamentales como la libertad, la integridad, la no discriminación, la vida.

En el marco de la Resolución N° 220, el Ministerio de Seguridad ha adoptado como mecanismos sistemáticos, supuestamente preventivos,

la detención de colectivos públicos de pasajeros para posteriormente realizar averiguaciones de identidad, cacheos y requisas sobre las personas que viajan en este medio de transporte¹. La implementación de estos operativos implica como consecuencia directa el cercenamiento de derechos respecto de las personas afectadas, al tiempo que el Estado incumple requisitos que resultan imperativos en el ejercicio del poder de policía. La detención de personas sin orden judicial previa implica la vulneración de los derechos constitucionales a la **libre circulación** y a **no sufrir injerencias arbitrarias**², a la **igualdad** y la **no discriminación** y el **derecho a la mínima intervención estatal** sobre los ciudadanos³. Estos operativos se encuentran dirigidos a un sector de

¹Los 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. Según información que pudimos recabar por diferentes medios, hasta el momento estos operativos se han llevado a cabo en las localidades de Lomas de Zamora, Almirante Brown y Mar del Plata, y se realizan en determinadas zonas, las cuales son consideradas problemáticas por las Jefaturas Departamentales respectivas.

² Así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a la limitación de las detenciones sin orden judicial, *“toda nuestra organización política y civil reposa en la ley. Los derechos y obligaciones de los habitantes así como las penas de cualquier clase que sean, sólo existen en virtud de sanciones legislativas y el Poder Ejecutivo no puede crearlas ni el Poder Judicial aplicarlas si falta la ley que las establezca”* (“Cimadamore”, Fallos: 191:245 y su cita). En referencia a la potestad de los agentes policiales para limitar la libertad locomotiva, entendió que esta era ilegítima si no se aplicaba a ‘in fraganti delito’ o “indicios vehementes o semiplena prueba de culpabilidad”. En el mismo sentido el Tribunal de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires, en causa n° 59881, resolvió que para disponer la detención de un individuo es requisito inexpugnable la “existencia de una orden jurisdiccional que ordene concreta y fundadamente la privación de la libertad de una persona contra la que pesa una imputación delictiva y en el marco de un proceso penal”. En relación a la intromisión sobre las personas, este tribunal ha reconocido en este fallo *“el derecho de toda persona a no sufrir injerencias arbitrarias, lo cual no puede ser soslayado cuando se dispone la interceptación y requisa de un ciudadano sin una orden expedida por la autoridad judicial a tales fines”*. Asimismo, entiende injustificada la interceptación policial cuando no existieren “motivos suficientes para presumir que oculta, en su cuerpo, cosas relacionadas con un delito”.

³ La Corte Suprema de Justicia ha sostenido de manera reiterada que el ejercicio del poder de policía requiere, como condición de validez constitucional, que reconozca un principio de razonabilidad y proporcionalidad que disipe toda iniquidad y que respete las relaciones entre los medios elegidos con los propósitos perseguidos (CSJN, 319:1934, “Irizar”; 322:270, “Padres de alumnos...”).

la población determinado, compuesto por personas de sexo masculino, jóvenes y pobres. Este accionar incorpora prácticas discriminatorias y estigmatizantes sobre los sectores afectados, a la vez que profundiza estereotipos negativos contruidos socialmente. Esto se agrava en los procedimientos descriptos ya que implica detenciones masivas de personas, libradas a la discrecionalidad de los agentes policiales actuantes.

A lo referido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el renombrado fallo Bulacio, cabe agregar lo recientemente expresado por el Comité sobre Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, en su informe para Argentina:

“24. El Comité toma nota de la declaración del Estado parte de que no hay ninguna detención secreta en Argentina. Sin embargo, el Comité observa con preocupación la existencia de normas nacionales que permiten la detención administrativa, sin orden judicial previa o control judicial posterior y fuera de los supuestos de flagrancia. El Comité observa que por las informaciones recibidas, las desapariciones forzadas que se producen en la actualidad están, en gran medida, relacionadas con detenciones administrativas que se practican de un modo arbitrario (art. 17).“

“25. El Comité recomienda que el Estado parte adopte todas las medidas necesarias, incluyendo medidas legislativas, para asegurar que toda persona detenida en el territorio nacional sea sometida a un control judicial inmediato. “⁴

⁴ Comité de Derechos Humanos en su 98º período de sesiones, (del 8 al 26 de marzo de 2010) 15. El Comité expresa nuevamente su preocupación por la subsistencia de normas que otorgan facultades a la policía para detener personas, incluidos menores, sin orden judicial anterior ni control judicial posterior y fuera de los supuestos de flagrancia, por el único motivo formal de averiguar su identidad, en contravención, entre otros, del principio de presunción de inocencia. (Artículos 9 y 14 del Pacto) (...) El Estado Parte debe tomar medidas con miras a suprimir las facultades de la policía para efectuar detenciones no vinculadas a la comisión de un delito y que no cumplen con los principios establecidos en el artículo 9 del Pacto.

El Poder Judicial debe activar en este punto todos los mecanismos institucionales de los que dispone para garantizar el debido control judicial y la limitación de estas prácticas inconstitucionales y lesivas de los derechos y garantías. El Poder Legislativo debe adecuar la legislación vigente a los estándares establecidos por la Constitución y los tratados internacionales, derogando la facultad policial establecida en el artículo 15 inc C de la ley 13482 y lo establecido por el artículo 294 inc 5 del CPPBA.

En tercer lugar preocupa el anuncio de 13.000 delitos *esclarecidos* por la policía. Esto es parte de una concepción de la función policial completamente apartada del rol constitucional. La función policial no es esclarecer sino prevenir y reprimir delitos, aportando en el mejor de los casos, elementos de prueba que legalmente obtenidos contribuyan a que el Poder Judicial determine la existencia o no de un delito y la imputación, condena o absolución de una persona. De manera tal que lo expresado refuerza la profundización del esquema de delegación judicial en la policía operando una evidente policialización de la actividad de fiscales y jueces. Esta policialización es determinante en lo que respecta a la consolidación de prácticas como el armado y fraguado de causas penales, y también se asocia con la impunidad en casos de denuncias por torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. El contrapunto de esta delegación es la falta de avances firmes en la implementación de la Policía Judicial. Tal como lo hemos expresado, la correcta implementación de la Policía Judicial debería operar como una herramienta que permita el avance en las investigaciones sobre torturas; además, reorientar la política criminal dirigiendo los mayores esfuerzos hacia los enclaves más poderosos de los mercados ilegales. El Poder Legislativo tiene una deuda importante

que es la creación del observatorio legislativo que, previsto en la ley, tiene un rol central en el seguimiento de la implementación.

En cuarto lugar, preocupa que la presentación de cifras del balance de la emergencia exprese una deficiencia de primer orden en lo que respecta al acceso a información pública confiable, y en lo referente al diseño de políticas públicas racionales basadas en datos certeros. Como señalamos en el último Informe Anual, a partir del año 2013 el Ministerio de Seguridad dejó de publicar datos relacionados con los delitos. Hasta la fecha, los últimos datos publicados por el Ministerio de Seguridad son de diciembre de 2012. Sin embargo, a la hora de evaluar los primeros 45 días de la emergencia, se presentan datos comparativos entre los años 2014 y 2013, sin precisar la metodología ni las instancias oficiales que han elaborado esas cifras.

Esta presentación de cifras aisladas -fuera de toda referencia que permita interpretarlas y contextualizarlas y que se realiza en el marco de una política de ocultamiento de los datos de los delitos por parte del Ministerio de Seguridad provincial- no es capaz de fundamentar ninguna presentación de resultados. Lo que se pretende mostrar como reducción de delito no tiene en este comunicado ninguna referencia que permita fundar esta afirmación.

En el marco de la emergencia, el Ministro de Seguridad dictó con fecha 20 de mayo la resolución N° 642, por la cual dispone rehabilitar el funcionamiento de los calabozos ubicados en dependencias policiales. En función de lo resuelto por la SCJBA en la **causa P. 83.909**, la clausura de los calabozos en dependencias policiales fue dispuesta con motivo de las inhumanas condiciones de detención y la disfuncionalidad respecto al rol que tiene la policía, que no es la de custodiar detenidos sino la prevención de delitos. La rehabilitación de casi 200 calabozos en la Provincia implica una profundización de las condiciones de detención que fomentan y propician la tortura, como así

también el reconocimiento, tal como se explicará a continuación, del colapso del sistema carcelario.

III. Colapso del sistema carcelario y vulneración de derechos de la personas privadas de su libertad. rehabilitación de calabozos de comisarías

III. a.- DATOS QUE ALARMAN:

Como expresáramos al comienzo, la situación de colapso del sistema carcelario en la Provincia de Buenos Aires tiene componentes estructurales, y se relaciona de manera directa con la orientación que se ha dado a las políticas de seguridad y al diseño de la política criminal.

Estas decisiones políticas han comprometido a los tres poderes del Estado provincial, quienes en sus distintos marcos de injerencia han promovido, consentido o convalidado un sistema penal basado en la delegación de la seguridad pública en la conducción jerárquica de la policía bonaerense, la preeminencia de la prisión preventiva y restricción de alternativas al encierro, la orientación de la persecución penal a los eslabones más débiles de los mercados ilegales, la proliferación de detenciones sin orden judicial, entre otras.

Algunos de estos puntos fueron puestos en crisis por la resolución de la CSJN en el denominado fallo Verbitsky en el que se instó a los poderes de la Provincia a que intervengan en los márgenes de sus competencias para reorientar las bases de la política criminal del Estado provincial adaptándolos a estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Sin embargo, es dable expresar que las políticas que se definen y formalizan en el decreto de emergencia (que consideramos ilegal e inconstitucional) comenzaron a implementarse con la división de los ministerios de Justicia y Seguridad, de manera tal que la lectura de la modificación de algunos indicadores debe realizarse con esa precisión.

La información proporcionada por el Registro Único de Detenidos de la Provincia de Buenos Aires (RUD) es contundente respecto al colapso del sistema carcelario provincial. Según lo informado por este organismo: “A diciembre de 2013 (...) surgían en la Provincia de Buenos Aires –fuero de adultos-, **29.928** personas detenidas sin concesión de arresto o prisión domiciliaria. **En la actualidad, surgen del RUD 33.166 personas detenidas en esos términos, lo que implica un incremento del 10,8%**, representando, en consecuencia, un aumento porcentual en lo que va del año superior al detectado durante la totalidad de 2013”⁵.

En relación a los detenidos en comisarías se informa que: “**...surge un incremento desde diciembre hasta abril del corriente –es decir, un mes antes de la fecha de corte aquí analizada- de un 5,5% en la cantidad de detenidos alojados en el S.P.B. y de un 13% respecto de los detenidos alojados en Comisarías**”.⁶

En este punto es importante destacar que la realidad ha variado en los últimos quince años con motivo de diferentes decisiones políticas de los poderes del Estado. En 2007 se produce el primer descenso notorio de detenidos, producto de la decisión que la CSJN tomó en 2005 en el fallo Verbitsky. Entre 2006 y 2007 la cantidad de detenidos pasó de 4.231 a 2.983. Luego de un pico en 2009 con una población a 4.510 detenidos, comienza un descenso pronunciado a partir 2011, que llega a un piso mínimo de 1.080 detenidos⁷. Esta tendencia descendente coincidió con

⁵ El informe que presenta el RUD es preliminar y fue remitido al Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires.

⁶ El citado informe expresa en este punto que: “Cabe aclarar que los datos de referencia en el párrafo precedente no incluyen a las personas detenidas en Alcaldías. Asimismo, debe tenerse en cuenta que esos datos son suministrados al RUD en un contexto de cooperación interinstitucional entre organismos del Estado, son orientativos y no deben considerarse validados y/o aptos para su publicación”.

⁷ Datos según información aportada por el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de **Comisión de Seguimiento de las medidas cautelares dispuestas por la**

la sanción por parte del Ministerio de Justicia de distintas resoluciones por las que se procedió a la clausura de un gran número de calabozos en toda la provincia⁸. En este sentido, ha sido particularmente significativo lo expresado por el Ejecutivo provincial en la resolución 3340 del por entonces Ministerio de Justicia y Seguridad al referir que:

“(…)en línea con lo que ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos esta cartera entiende primordial disponer a esta altura el cese definitivo de la utilización de dependencias policiales como lugares de alojamiento permanente por considerar que la función de custodia y tratamiento corresponde a los Servidores Públicos capacitados para ello, es decir, al Servicio Penitenciario provincial (comunicado de prensa N° 64/10 de la relatoría de la C.I.D.H.)”

Esta tendencia comienza a revertirse hacia mediados de 2013, pasando la población entre junio de este año y junio del corriente de 1080 a 1694 detenidos .

En el marco de esta tendencia ascendente, y con motivo y en ocasión de la declaración de emergencia en materia de Seguridad, el Ministerio de Seguridad dicta la resolución N° 642 por la cual se dispone la rehabilitación de cerca de 200 calabozos cuya clausura había sido dispuesta por el mismo Estado provincial.

CIDH sobre situación del Servicio Penitenciario Bonaerense. MC 104/12 del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La evolución de detenidos suministrada está calculada al 30 de junio de cada año.

⁸ Nos referimos a las resoluciones 2109/11 3340/11; 3975/11; 153/12 y 268/12.

Datos según información aportada por el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de **Comisión de Seguimiento de las medidas cautelares dispuestas por la CIDH sobre situación del Servicio Penitenciario Bonaerense. MC 104/12 del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.**

El carácter regresivo de la resolución 642 es evidente y no hace más que enunciar un cambio de política que, en relación a las personas detenidas en comisarías, significará el aumento de la cantidad de detenidos y el consecuente incremento de las torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes¹⁰.

En relación a las detenciones y aprehensiones, el citado informe del RUD expresa que: “(...) durante los primeros cuatro meses de 2014, se advierte que las mismas muestran un aumento relevante respecto de las que se produjeron en igual período del año anterior, como puede observarse en el cuadro que sigue.

¹⁰ Sin embargo, es importante destacar que el descenso operado en comisarías no fue acompañado de una política que, tal como lo recomendó la CSJN, hiciera revertir la tendencia al aumento de los índices de prisionización. Esto significó que el progresivo e incuestionable descenso de detenidos en comisarías, consistió en el incremento de detenidos en el sistema penitenciario. Esto significa que se redujo la cantidad de detenidos en comisarías en base al hacinamiento de detenidos en cárceles.

Cuadro N° 2: Cantidad de personas aprehendidas y/o detenidas

Comparación Interanual (3)	Aprehensiones y Detenciones		Variación Porcentual
	Enero-Abril 2013	Enero-Abril 2014	
Dpto. Judicial			
Azul	227	299	32%
Bahía Blanca	429	515	20%
Dolores	403	511	27%
Junín	216	248	15%
La Matanza	681	883	30%
La Plata	884	1174	33%
Lomas De Zamora	1828	2202	20%
Mar Del Plata	895	983	10%
Mercedes	865	1035	20%
Morón	577	693	20%
Necochea	118	153	30%
Pergamino	125	203	62%
Quilmes	881	1035	17%
San Isidro	759	704	-7%
San Martín	848	1161	37%
San Nicolás	414	457	10%
Trenque Lauquen	163	185	13%
Zárate-Campana	320	380	19%
Total	10633	12821	21%

A este cuadro de situación hay que agregar que el sistema carcelario de la Provincia está superpoblado y somete a condiciones de hacinamiento intolerables a las personas allí detenidas¹¹.

¹¹ Ver Plan edilicio y del Servicio de Unidades Penitenciarias presentado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la causa P83.909. Ver también: Informe Final del Consejo de Defensores Generales de la Provincia de Buenos Aires “Monitoreo de Condiciones de detención en Unidades Carcelaria” en <http://new.pensamientopenal.com.ar/01102010/situacion06.pdf>

III. b.- POLITICAS ERRATICAS QUE AGRAVAN LAS DETENCIONES: LOS DISTINTOS TIPOS DE ALCAIDIAS.

La cita consignada más arriba del comunicado de la CIDH, incluido en la resolución 3340 del por entonces Ministerio de Justicia y Seguridad, reconocía parte de las conclusiones de este organismo internacional, surgidas durante el proceso de discusión iniciado ante dicha instancia por la Comisión Provincial por la Memoria y el CELS a partir del año 2005.

Como parte de este proceso, la Relatoría de personas Privadas de la Libertad de la CIDH había realizado entre el 7 y 10 de junio de 2010 una visita a los lugares de detención de la provincia de Buenos Aires atento la grave situación que se denunciaba en ese momento.

El comunicado de la CIDH fue muy crítico con la PBA promoviendo entre otras cosas, cambios estructurales en el alojamiento de personas detenidas, incluso analizando las detenciones en comisarias:

“Por otra parte, en cuanto a la utilización de dependencias policiales, la Relatoría de la CIDH verificó que en la provincia de Buenos Aires la permanencia de una persona detenida por orden judicial en uno de estos establecimientos depende de la habilitación de cupos en las unidades del Sistema Penitenciario (...) La Relatoría resalta que las comisarias de policía son centros concebidos para detenciones transitorias que no cuentan con la infraestructura ni los servicios básicos para asegurar condiciones dignas de detención. Además, debido a su formación, el personal policial no está preparado para cumplir con la función de custodia de detenidos, la que corresponde a servidores públicos capacitados para la custodia y tratamiento de personas privadas de la libertad, en este caso, al Servicio Penitenciario Provincial. La Relatoría exhorta al Estado a adoptar las medidas necesarias para que cese la utilización de las dependencias policiales como lugares de alojamiento permanente de

personas y, en consecuencia, dejen de funcionar como centros de detención”.

Durante la visita y conforme surge del comunicado de la CIDH, el Estado provincial anunció que se crearían veintitrés (23) alcaidías departamentales. Sin embargo, al mes de junio de 2014 (4 años después) son sólo siete (7) –menos de un tercio de las comprometidas- las alcaidías departamentales que funcionan **bajo la órbita del Ministerio de Justicia:**

-Alcaidía de San Martín con cupo de 78 plazas y 72 personas alojadas; Alcaidías de La Plata I, Lomas de Zamora y Avellaneda que cuentan con igual número de cupos y alojamiento; Alcaidía La Plata II, con 20 personas alojadas aproximadamente (no se brindó información sobre cupos); Alcaidía La Plata III (ex Unidad 29) con una población de 230 personas (no se brindó información sobre cupos); Alcaidía de José C. Paz (ex Unidad 55) con cupo de 54 plazas, las que se encuentran totalmente cubiertas. De este modo la población total en alcaidías departamentales asciende a **592 personas**.

Este sistema de alcaidías fue presentado como novedoso y respetuoso de los estándares internacionales de protección de DDHH y como resolución al problema de las detenciones en comisarías.

La Provincia no sólo no cumplió con la construcción de alcaidías comprometida ante dicho organismo como estrategia para terminar con la detención en comisarías, sino que además mantuvo una política errática creando distintos tipos de lugares y dispositivos de encierro (todos denominados alcaidías), destinadas al mismo fin y adoptando resoluciones que no resolvieron la situación estructural de vulneración de derechos sino que la profundizaron.

Así, fueron también designadas alcaidías penitenciarias que **dependen directamente del Servicio Penitenciario Bonaerense:**

-Alcaidía de Malvinas Argentinas con una población de 55 personas y con cupo de 60 plazas; Alcaidía de Junín (ex cárcel 49) con una pobla-

ción de 525 (si bien se desconoce el cupo real, el pabellón 1, según información del SPB, tiene un cupo de 36 y había 26 personas el día 5 de junio); Alcaldía de Batán (Unidad 44) cuenta con una población de 340 personas y 350 cupos; y la Alcaldía femenina Isidro Casanova con 17 mujeres alojadas siendo su cupo de 24 plazas. En total, la población en alcaldías penitenciarias es de **937 personas**.

Considerando la población total en ambos tipos de alcaldías, el número de detenidos ascendía a 1.529 personas al 5 de junio de 2014.

Pero como **un nuevo dispositivo de alcaldías**, durante 2011 y a partir de la Resolución 3501/11 de la Jefatura del Servicio Penitenciario Bonaerense, se habilitaron pabellones comunes en unidades carcelarias. Lo grave de este nuevo sistema es que alojan a personas que ingresan directamente de comisarías, cuenten o no con prisión preventiva, agregando un plus de violencia y afectación subjetiva. Por ejemplo, una persona detenida en el conurbano bonaerense por delitos menores como resistencia a la autoridad, hurto, robo simple puede padecer traslados de 4, 6 y hasta 10 hs para ser alojado dentro de una unidad carcelaria donde estará sometida a las graves condiciones de detención que se padecen.

En un relevamiento de 2014, hemos constatado que:

En la Unidad 2 de Sierra Chica existe un pabellón (el N° 8) destinado a alcaldía con una capacidad de 130 cupos, y una población de 114 personas a febrero de 2014.

En la Unidad 5 de Mercedes el pabellón destinado a alcaldía es el número 2 donde se destinan dos celdas colectivas para el alojamiento de ingresos de comisaría; en marzo de 2014 encontramos 13 personas alojadas en total (6 en una celda y 7 en otra).

En la Unidad 17 de Urdampilleta se destinan 5 celdas del pabellón 3 (autodisciplina) al alojamiento de personas en calidad de aprehendidos, encontrando a 12 detenidos en inspección del 5 de mayo de 2014.

La Unidad 30 de Alvear cuenta con cuatro pabellones destinados a ingresos de comisarías: pabellón 8 del sector 1, pabellón 3 del sector 2,

pabellones 1 y 6 del sector 3. La particularidad de estos es que una de las alcaidías es departamental (destinada a personas de la zona) y las otras tres se destinan para ingresos de comisarías del conurbano. En inspección de los días 23 y 24 de mayo de 2014 encontramos 194 personas.

En la Unidad 15 de Batán se relevó que el Pabellón 4 donde había 33 detenidos funcionaba como alcaidía, alojando detenidos provenientes del conurbano, la mayoría del departamento judicial La Matanza. Gran parte de estas personas desconocían su situación procesal, algunos con prisión preventiva dictada y otros en calidad de aprehendidos.

En total 366 personas alojadas en pabellones destinados a ingresos de comisarías fueron relevadas por el Comité contra la Tortura de la CPM en sus inspecciones. Estos pabellones funcionan también en otras unidades penitenciarias que no fueron inspeccionadas, y de los cuales no se cuenta con información oficial.

En el mes de junio de 2014 constatamos además que en el Centro Cerrado Virrey del Pino de La Matanza, destinado a jóvenes adultos que provienen de centros cerrados del sistema penal juvenil, se está construyendo un muro que separa el centro en dos, uno para los jóvenes y el otro para una alcaidía penitenciaria que alojaría a adultos.

De lo relevado por la CPM en alcaidías departamentales, penitenciarias y pabellones utilizados como alcaidías, surge que son **1.875** las personas alojadas en calidad de aprehendidas o con prisión preventiva. Insistimos en señalar que son más personas, pero que no poseemos datos debido a la falta de información oficial sobre otros pabellones en unidades penitenciarias que funcionen como alcaidías.

Las condiciones de alojamiento en estos pabellones-alcaidías son muy deficientes: condiciones edilicias inhumanas, sin vidrios en ventanas ni calefacción, baños tapados y cloacas colapsadas, falta de iluminación, falta de colchones y mantas, hacinamiento, con régimen de aislamiento o encierro de 24 horas en pequeñas celdas, sin acceso a recreación o

patio, mala y escasa alimentación, sin acceso a la salud, con un padecimiento importante que surge de estar alojado a más de 30 ó 40 km de sus hogares.

Respecto de su situación procesal la mayoría de los detenidos desconoce el estado de las causas; algunos son primarios, otros cuentan con imputación de resistencia a la autoridad, la mayoría tiene una orden de traslado **decidida arbitrariamente por la policía de la provincia y el SPB**. Los traslados –según lo informado por los funcionarios policiales– son decididos por el SPB una vez otorgado un cupo en alguna unidad penitenciaria, ya que en la mayoría de los casos los jueces disponen el traslado sin especificar el lugar.

Debe tenerse en cuenta que estos detenidos pueden ser excarcelados dentro de los cinco días y aun así son trasladados desde el conurbano a Sierra Chica, Batán, Urdampilleta o Alvear. A veces llegan a la Unidad, son alojados algunas horas y vuelven a ser trasladados a la sede de la comisaría que intervino en su detención para ser liberados. Estas irracionalidades del sistema afectan gravemente al detenido y provocan un excesivo costo económico al Estado provincial.

La política de la PBA en el alojamiento de personas ha sido errática y nutrida de diversos paliativos que no resuelven el problema del excesivo incremento de la prisionización, y se profundiza con las cientos de detenciones generadas a partir de la emergencia en seguridad.

III. c.- CONDICIONES ACTUALES DE DETENCIÓN EN COMISARÍAS BONAERENSES:

Frente a toda lo expresado y a partir de las resoluciones mencionadas, se ha retomado el alojamiento de personas en comisarías. Debe tenerse presente que los nuevos alojamientos en comisarías no ponen fin a los alojamientos en las alcaldías, ya que el incremento masivo en las

detenciones ha llevado al colapso de los sistemas de alcaidías implementados.

Estas comisariías que alojan personas no son lugares adecuados para esto. A lo dicho por la Comisión Interamericana debe agregarse que la mayoría de ellas han sido reiteradamente clausuradas por las inhumanas condiciones de detención que brindaban¹². Estos lugares no fueron refaccionados ni readecuados y alojan nuevamente personas en peores condiciones.

Durante este año la CPM intervino en varias situaciones por el agravamiento en las condiciones de detención en las comisariías bonaerenses. Asimismo, a partir de la acordada 3415 y su modificatoria 3632 de la S.C.J.B.A., tomamos conocimiento de la presentación de distintos habeas corpus por parte de operadores del Poder Judicial.

En su totalidad las referidas acciones peticionan sobre detenidos alojados en comisariías del conurbano bonaerense, de las cuales ocho son del departamento Judicial de Lomas de Zamora. La totalidad de las resoluciones hacen lugar a las acciones de habeas corpus presentados. En varias de ellas se excedía el cupo máximo de alojamiento dispuesto por el Ministerio de Seguridad. En casi la mitad de las comisariías aludidas se alojaban detenidos, encontrándose el sector de calabozos clausurados por resolución judicial y/ o por resolución del Ministerio de Seguridad 3340/11. En los casos mencionados, se han alojado detenidos sin que la situación estructural de las instalaciones se haya modificado para hacer cesar las causales que determinaron la medida de clausura. Las seccionales distritales Lomas de Zamora y La Matanza se encuentran sobrepasadas en su capacidad; en las seccionales de La Matanza la capacidad de alojamiento es de 54 detenidos y el día 17 de

¹² Ver los Informes Anuales de la Comisión por la Memoria donde se da cuenta de la gran cantidad de habeas corpus colectivos que hacían lugar a la clausura de estos ámbitos. En www.comisionporlamemoria.org

enero del corriente año se hallaban alojadas 133 personas privadas de su libertad.

Por otro lado, antes del dictado de la emergencia en seguridad, se alojaban personas en comisarías violando las resoluciones dictadas por el Ministerio de Justicia y Seguridad. Respecto de las comisarías inspeccionadas durante el primer semestre de 2014 constatamos:

- El día 16 de enero de 2014 la Delegación Departamental de Investigación de Tráfico de Drogas Ilícitas de Presidente Perón, sita en calle 106 entre 133 y 131 de la localidad de Guernica, alojaba 3 personas, no siendo apto dicho destacamento como centro de encierro/detención.

- El día 13 de febrero del corriente, en la Comisaría 4° de Llavallol, partido de Lomas de Zamora, se constató sobrepoblación, agravamiento en las condiciones materiales de detención y la permanencia por períodos que superaban los 5 meses de detención, es decir por más tiempo del permitido en las resoluciones ministeriales.

- Con fecha 29 de mayo, en la Comisaría segunda de Punta Lara había 8 personas alojadas, de las cuales 2 eran mujeres. Se corroboró el agravamiento en las condiciones materiales de detención, en particular el hacinamiento. Asimismo comprobamos que la población existente superaba los plazos de detención establecidos por la resolución ministerial 3340/11 y se alojaban mujeres junto con hombres.

Si antes de la emergencia ya existían incumplimientos de las resoluciones que limitaban las detenciones en comisarías, la nueva habilitación de calabozos generará en el sistema una tendencia a la generalización del uso de estos ámbitos, más allá de los autorizados.

III. d.- EL PADECIMIENTO DE TORTURAS EN LOS LUGARES DE ENCIERRO:

Otro aspecto que debe considerarse al analizar globalmente el problema del crecimiento del encarcelamiento es que las personas detenidas están sometidas a una práctica sistemática de torturas y malos tratos. Estas prácticas se aplican a todas las personas que se alojan en estos ámbitos; la violencia penitenciaria no distingue pabellones de alcaldías de pabellones comunes, por lo tanto las personas que se alojen transitoriamente allí, detenidas por delitos menores y por breve tiempo, no estarán exentas de ellas.

A modo de ejemplo, durante el año 2012 el Comité contra la Tortura de la Comisión por la Memoria interpuso 3.964 acciones de habeas corpus y denuncias que daban cuenta de **13.602 hechos** de agravamientos de las condiciones de detención en cárceles (torturas de distinto tipo: golpes, aislamiento prolongado, traslados constantes, etc.). El Servicio Penitenciario informó ese año que ocurrieron 11.540 hechos de violencia (por peleas entre detenidos, hechos de represión penitenciaria, etc.). Estos hechos violentos son responsabilidad de las autoridades penitenciarias que, en muchos casos, podrían haberse evitado si cumplieran de manera adecuada con su deber de custodia. El Registro Nacional de Casos de Torturas y Malos Tratos¹³ relevó durante el mismo período, 1.639 hechos de tortura sobre 316 víctimas.

También las comisarias son lugares de aplicación de torturas al momento de la detención de la persona, e incluso ámbitos donde se han producido gran cantidad de muertes de personas por presuntos suicidios.¹⁴

¹³ El Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos fue creado en el año 2010 por acuerdo inter-institucional entre la CPM, la Procuración Penitenciaria de la Nación y el Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH) del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Lleva a cabo un relevamiento minucioso que se constituye en una muestra de los hechos que acontecen.

¹⁴ Ver los Informes anuales de la CPM. Capítulo de Políticas de Seguridad. En www.comisionporlamemoria.org

La mayor prisionización conducirá a un incremento de estas prácticas como forma de gobernar una población de detenidos, que sin dudas desborda la capacidad de alojamiento y gestión institucional.

IV. Conclusión

Las políticas punitivas y criminales de los últimos 15 años han sido regresivas por las vulneraciones de derechos que han propiciado, y porque no han aportado a la resolución de los conflictos sociales (entre ellos el delito) en clave de garantía de derechos.

El Poder Legislativo ha fomentado la profundización de esta tendencia sancionando leyes que refuerzan la orientación hacia el incremento de la detención preventiva y la limitación a las alternativas al encierro como herramienta fundamental para la prevención y represión del delito. Esto ha convalidado la reversión del principio de inocencia y el hacinamiento en las cárceles y comisarías de la Provincia.

La situación carcelaria actual es de extrema gravedad, superando los indicadores que merecieron la interpelación de la CSJN a todos los poderes del Estado provincial para que revierta la tendencia de la política criminal. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los Comités de Naciones Unidas (Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos del Niño y el Comité Contra la Tortura) formularon planteos, observaciones y recomendaciones en igual sentido.

La declaración de emergencia en materia de Seguridad mediante decreto N° 220 significa la formalización de políticas que refuerzan la orientación de los últimos 15 años. Estas políticas han sido las responsables directas de la actual emergencia en materia de vulneración de derechos humanos en la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, la declaración de emergencia ha significado la disposición extraordinaria de fondos públicos por fuera de los mecanismos de control constitucionalmente establecidos. Para esto, el Poder Ejecutivo se ha basado en la aplicación de la ley 11.340 desnaturalizando los

supuestos previstos y sin fundar las circunstancias excepcionales bajo las que esta habilita la declaración de emergencia¹⁵.

En función del diagnóstico y de las conclusiones a las que arribamos, la Comisión Provincial por la Memoria solicita al Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires se avoque a la revisión de la normativa provincial, en particular la que regula el régimen de prisión preventiva y las alternativas al encierro, para adaptarla a los criterios establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos, los organismos que intervienen en su aplicación y lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en fallos V 856 XXXVIII y P. 83.909 respectivamente.

Teniendo en cuenta la emergencia en términos de vulneración de derechos, la CPM solicita que se convoque, en los términos del artículo 92 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, a los ministros de Justicia y Seguridad para ser interpelados al respecto y en particular en referencia a los alcances de la declaración de emergencia.

¹⁵ - Ley 11340 que Autoriza al PE a declarar de emergencia obras y/o acciones indispensables por casos de fuerza mayor: -art. 2: Dicha declaración deberá contener: a) La individualización del fenómeno con las derivaciones que produce y los objetivos que se persiguen con la obra y/o acción a ejecutar en la emergencia, en forma urgente e inmediata, mencionando claramente las zonas de influencia, a fin de justificar la toma de decisión. b) Tiempo de duración de la medida adoptada. - artículo 3º: La declaración de emergencia para obras y/o acciones autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las contrataciones, gastos y tomar todas las decisiones necesarias para solucionar o aliviar las consecuencias de desastre producidas y a la vez evitar las agravaciones que de él pudieran derivarse. - art. 5: La emergencia así declarada no alcanza a las cuestiones relativas a las tributaciones provinciales que se devenguen en la zona, las cuales requerirán de una declaración provincial expresa sobre el tema.

La CPM está integrada por:

Adolfo Pérez Esquivel
Hugo Cañón
Aldo Etchegoyen
Víctor Mendibil
Mauricio Tenenbaum
Roberto Cipriano García
Elisa Carca
Susana Méndez
Víctor De Gennaro
Luis Lima
Dora Barrancos
Martha Pelloni

Por la UNLP:
Ana Barletta

Por el Senado de la Provincia:
Emilio López Muntaner
Horacio López

Consultores académicos:
Baltasar Garzón
Leopoldo Schiffrin
Chicha Mariani
Theo van Boven
Antonio González Quintana
Patricia Funes

Miembro emérito:
Miguel Hesayne