

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Introducción

BROWN, GOBERNADOR DE CALIFORNIA Y OTROS VS. PLATA Y OTROS

APELACIÓN DE LAS CORTES DE DISTRITO DE LOS DISTRITOS DEL ESTE Y DEL NORTE DE CALIFORNIA¹

No. 09–1233. Debatido el 30 de Noviembre de 2010—Decidido el 23 de Mayo de 2011

Las cárceles de California fueron diseñadas para albergar a una población de poco menos de ochenta mil personas, pero en el momento de la decisión que se examina, la población era de casi el doble. Las condiciones resultantes son objeto de dos acciones de clase federales (“*class actions*”). En “*Coleman v. Brown*”, de 1990, la Corte de Distrito se encontró con que los presos con enfermedades mentales graves no recibían una atención mínima adecuada. Un veedor judicial designado para monitorear los esfuerzos en remedio de ello, informó que 12 años después, el estado de la atención de la salud mental en las cárceles de California continuaba en franco deterioro, debido a la superpoblación. En “*Plata v. Brown*”, de 2001, el Estado (n. *del t.: de California*) reconoció que las deficiencias en el cuidado médico penitenciario violaba los derechos de los presos, previstos por la Octava Enmienda y estipuló condiciones de recuperación. Pero cuando el Estado aun no había cumplido con la orden judicial del 2005, la Corte nombró a un interventor para supervisar los esfuerzos de recuperación. Tres años después, el funcionario descrito observó deficiencias permanentes causadas por el hacinamiento. Convencidos de que un remedio para la atención médica y de salud mental “inconstitucional” no podría lograrse sin reducir el hacinamiento, los actores de “*Coleman*” y “*Plata*” trasladaron sus planteos a las respectivas Cortes de Distrito, a fin de convocar a un tribunal de tres jueces, investido por la Ley de Reforma en Litigación Penitenciaria de 1995 (PLRA), a fin de lograr la reducción de la población carcelaria. Los jueces, en ambas acciones, aceptaron los planteos, y los casos se consolidaron ante un único Tribunal de Tres Jueces. Después de escuchar testimonios y efectuar un amplio análisis de los hechos, la Corte ordenó a California reducir su población penitenciaria en un 137,5% de la capacidad de diseño, en un plazo de dos años. Al comprobar que la población penitenciaria debería reducirse si la capacidad no aumentaba, la Corte ordenó al Estado de California a elaborar un plan de cumplimiento y someterlo a la aprobación (de la Corte).

1. El límite de población ordenado por la Corte es necesario para remediar la violación de los derechos constitucionales de los presos y está autorizado por la PLRA.

(a) Si una cárcel priva a los prisioneros de derechos fundamentales, incluida la atención médica adecuada, los tribunales tienen la responsabilidad de poner remedio a esta violación a la Octava Enmienda (Ver *Hutto v. Finney*, 437 U.S. 678, 687, n. 9). Deben tener en cuenta una serie de opciones, incluyendo la designación de veedores o interventores, la posibilidad de emitir decretos y órdenes, limitando la población de una prisión (18 U.S.C. § 3626 (a) (3)). Antes de convocar a dicho Tribunal, una Corte de Distrito tiene que haber intentado un medio menos intrusivo que haya fracasado en remediar la violación constitucional y que se le haya dado a la demandada un plazo razonable para cumplir con los requerimientos anteriores. § 3626 (a) (3) (A). Una vez convocado, el tribunal de tres jueces debe concluir, con prueba clara y contundente, que “el hacinamiento es

¹ En la presente traducción se omiten los apéndices, los comentarios legales a normas (v.gr. el USC). Sólo se traducen los votos de los Ministros.

la causa principal de la violación" y que "no hay otro remedio para poner fin a la violación", § 3626 (a) (3) (E); y que el remedio es "estrictamente necesario, y que no se extenderá más allá de lo mandado. . . , y que es el medio más necesario y menos intrusivo para corregir la violación", § 3626 (a) (1) (A). El tribunal debe dar "peso sustancial a cualquier efecto negativo sobre la seguridad pública o sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal causado por el remedio". *Ibíd.* Sus bases jurídicas deben determinarse *de novo*, pero sus conclusiones de hecho deben revisarse para eliminar el error. Pp. 12-15.

(b) La Tribunales de "Coleman" y "Plata" actuaron de manera razonable en la convocatoria de un tribunal de tres jueces. Pp. 15-19.

(1) El mérito de la decisión de convocar es correcto ante esta Corte, que ha ejercido su (28 USC § 1253) jurisdicción para determinar la autoridad de un tribunal inferior, incluyendo si el tribunal de tres jueces fue debidamente constituido (*González vs. AECU*, 419 EE.UU. 90, 95, n. 12.Pp. 15-16)

(2) La orden previa, basada en la Sección 3626 (a) (3) (A) (i), fue satisfecha en "Coleman", por el nombramiento en 1995 de un Oficial de Justicia (*Special Master*) y en "Plata" por la aprobación en 2002 de un decreto de consentimiento y de un requerimiento. Ambas órdenes fueron destinadas para remediar violaciones constitucionales y se otorgó tiempo suficiente para lograr el cometido - 12 años en "Coleman", y 5 años en "Plata". Contrariamente a la demanda del Estado, el requerimiento de plazo razonable de la § 3626 (a) (3) (A) (ii) no requieren que las Cortes de Distrito para dar más tiempo a esfuerzos posteriores de lograr la meta. Tal interpretación tendría, en efecto, requerir de los tribunales imponer una moratoria sobre nuevas órdenes correctivas antes de emitir un límite de población, lo que retrasaría un eventual remedio, prolongando la participación de los tribunales y no servir ni para el Estado ni para los presos. Los Tribunales de "Coleman" y "Plata" tenían una base sólida para poner en duda que los esfuerzos adicionales para construir nuevas instalaciones y contratar a nuevo personal se lograría, dadas las deficiencias existentes advertidas por el Oficial de Justicia y por el Veedor. Pp. 16-19.

(c) El tribunal de tres jueces no erró al considerar que "el hacinamiento [fue] la primera causa de la violación", § 3626 (a) (3) (E) (i). Pp. 19 - 29.

(1) El archivo del caso documenta las graves consecuencias de la alarmante demanda en la prestación de servicios de cuidado. Las pruebas demostraron que existían altas tasas de vacantes para el personal médico y de salud mental; por ejemplo, del 20% para los cirujanos y del 54,1% para los psiquiatras; que estos números subestimaron la gravedad de la crisis porque el Estado no había presupuestado suficiente personal para cumplir con la demanda; y que incluso si las vacantes se hubieran cubierto, existiría insuficiente espacio para el personal adicional. Este déficit contribuye a los retrasos significativos en tratar a los presos con afecciones mentales, que se encuentran en aislamiento preventivo por períodos prolongados a la espera de la transferencia a la escasez de camas para tratamiento mental. También hay esperas de hasta 700 prisioneros para ver a un médico fisiatra. El hacinamiento crea condiciones inseguras e insalubres que impiden la prestación eficaz de la atención médica y de salud mental. También promueve la inestabilidad y la violencia y puede causar deterioros en presos con enfermedades mentales latentes, tendientes a empeorar y desarrollar síntomas manifiestos. El aumento de la violencia requiere una mayor dependencia de los encierros para mantener el orden, y más encierros impiden la prestación eficaz de la atención. Los efectos del hacinamiento son particularmente graves en los centros de recepción penitenciaria, que procesa a 140.000 presos nuevos o que regresan cada año, y que albergan a algunos prisioneros para su período de encarcelamiento entero. Numerosos expertos declararon que el hacinamiento es la causa principal de las violaciones constitucionales. Pp. 19-24.

(2) Contrariamente a la demanda del Estado, el tribunal de tres jueces apropiadamente admitió, citó, y consideró evidencia sobre las actuales condiciones de prisión, pertinente para las cuestiones planteadas. Testigos expertos basaron sus conclusiones en observaciones recientes de las condiciones carcelarias; el Tribunal admitió informes recientes del Oficial de Justicia y del Veedor sobre las condiciones carcelarias; y ambas partes presentaron testimonios relativos a las actuales condiciones. El tribunal ordena suspender el relevamiento unos meses antes del juicio, excluyendo pruebas pertinentes que no se relacionan a la cuestión de si un límite de población es apropiado en el marco de la PLRA, encontrándose dentro de la razonable discreción del Tribunal. La gestión ordenada del juicio puede requerir plazos límite y una distinción clara entre discutir el fondo de la cuestión y el remedio de la cuestión. El Estado apunta que no existe evidencia significativa que no haya podido presentarse y que vaya a cambiar lo que haya por venir. Pp. 24-26.

(3) Es permisible que el tribunal de tres jueces concluya que el hacinamiento fue la "principal", pero no la única, causa de la violaciones, y que la reducción de hacinamiento no solucionaba por completo estas violaciones. Este entendimiento del requisito de la causa principal es consistente con la PLRA. Si el Congreso hubiera querido exigir que el hacinamiento haya sido única causa, la PLRA lo hubiera dicho. Pp. 26-29.

(d) La evidencia apoya la conclusión del tribunal de tres jueces que "ningún otro remedio podría solucionar la violación", § 3626 (a) (3) (E) (ii). La afirmación del Estado de que las transferencias extra-estatales proporcionen una alternativa menos restrictiva que un límite de población, debe rechazarse porque las transferencias solicitadas suponen un límite por debajo de la PLRA. Incluso si pudieran ser considerados como una alternativa menos restrictiva, el tribunal de tres jueces no encontró evidencia que los planes para transferencias alivien en número suficiente el hacinamiento. Asimismo, el tribunal no encontró ninguna posibilidad realista de que California pueda salir por sí sola de esta crisis, en gran parte por sus crecientes problemas fiscales. Además, rechazó la contratación adicional como una alternativa realista, ya que el sistema penitenciario estaba crónicamente falto de personal y no habría espacio suficiente para el personal adecuado. El Tribunal tampoco erró al concluir que, a falta de una reducción de población, los continuos esfuerzos del Veedor y del Oficial de Justicia tampoco lograrían una solución. Sus informes son una prueba convincente de que, sin reducción, toda medida podría resultar insuficiente y que, por lo menos, se requiere un gran gasto por parte del Estado. El Estado afirma que estas medidas tendrían éxito si se combinan, pero con una larga historia de fracasos en las órdenes de reparación, junto con la sustancial evidencia de hacinamiento y de los efectos nocivos sobre la prestación de servicios, obliga a arribar a una conclusión diferente. Pp. 29-33.

(e) El remedio prospectivo ordenado aquí fue estrictamente definido, extendido no más allá de lo necesario para corregir la violación, y fue la medida menos intrusiva para corregir la violación. Pp.33-41.

(1) El límite de población no falla por una adaptación estrecha, simplemente porque los reclusos ubicados luego de la clase demandante, deberán ser liberados bajo palabra o con reforma de las penas, con el fin de cumplir la reducción requerida. Mientras que la adaptación requiere un estrecho "ajuste" entre los extremos del [remedio] y los medios elegidos para cumplir esos objetivos," *Board of Trustees of State Univ. of N. Y. v. Fox*, 492 U. S. 469, 480, un remedio limitado y adecuado para una violación constitucional no es inválido simplemente porque vaya a tener efectos colaterales. Tampoco la PLRA requiere ese resultado. La orden le da al Estado la flexibilidad de determinar quién debe ser puesto en libertad, y el Estado debe conmover al tribunal de tres jueces de modificar sus términos. La orden tampoco es excesivamente amplia, pues abarca todo el sistema penitenciario, en lugar evaluar separadamente las necesidades de cada institución para un límite de población. El tribunal de "Coleman" encontró una violación sistémica, y el Estado estipuló

un "remedio sistémico" en "Plata". Suponiendo que no haya violación de la Constitución, algunas unidades pueden mantener las poblaciones por encima del límite de 137.5%; otros, caen tan debajo de ella, como para que el sistema entero termine por cumplir la orden. Esto permitirá que la flexibilidad del Estado para dar cabida a las diferencias entre las instituciones. La orden puede formar o controlar a la autoridad penitenciaria del Estado, pero deja mucho librado a la discreción estatal. El alcance limitado de la orden es necesario para poner remedio a la violencia constitucional. El Estado podrá pedir al tribunal de tres jueces que revise su orden, pero no se ha propuesto ninguna solución alternativa realista. Pp. 33-36.

(2) El tribunal de tres jueces dió "peso sustancial" a cualquier efectos negativos potencial en materia de seguridad pública derivado de su orden. El requisito de "peso sustancial" de la PLRA no necesita que el tribunal certifique que su orden no tendrá impacto adverso en el público. Aquí, la evidencia estadística muestra que la población penitenciaria ha sido disminuida sin afectar negativamente la seguridad pública en algunos condados de California, en varios Estados y en Canadá. El tribunal encontró que varios métodos disponibles para reducir el hacinamiento - créditos a largo plazo y derivaciones de delincuentes de bajo riesgo a los programas comunitarios - tendría poco o ningún impacto en la seguridad pública, y su resolución tuvo en cuenta tales preocupaciones dándole al Estado la flexibilidad suficiente como para seleccionar los medios para reducir el hacinamiento. El Estado se queja de que el Tribunal aprobó el plan estatal para la reducción de la población sin tener en cuenta si las medidas específicas sustancialmente amenazan la seguridad pública. Pero el tribunal dejó a los funcionarios del Estado la elección de la mejor manera de cumplir. Los desarrollos durante la tramitación del presente recurso de apelación, cuando el estado ha comenzado a reducir la población carcelaria, apoya la conclusión de que la reducción se puede lograr sin efectos negativos en materia de seguridad pública. Pp. 37-41.

2. La orden del tribunal de tres jueces, con sujeción al derecho del Estado de proponer sus modificaciones en las circunstancias adecuadas, debe ser confirmada. Pp. 41-48.

(a) Para cumplir con la PLRA, un tribunal debe establecer un límite poblacional al nivel más alto, en consonancia con un remedio eficaz, y debe ordenarse la reducción de la población, a lograrse en el menor plazo de tiempo razonablemente compatible con la seguridad pública. Pp. 41-42.

(b) La conclusión del tribunal de tres jueces de que la población carcelaria debía alcanzar un tope de 137,5% de la capacidad de diseño no fue claramente errónea. El tribunal concluyó que la evidencia apoya un límite de entre el 130%, según testimonios de expertos de la FBP y un límite de 145%, recomendado por el Comité Penitenciario Revisor Independiente del Estado. El requisito de adaptación estrecha de la PLRA está satisfecho, siempre y cuando tales juicios equitativos, correctivos, se hagan con el objetivo de liberar al menor número posible de reclusos, consistente con un remedio eficaz Pp. 42-44.

(c) El tribunal de tres jueces tampoco erró en otorgar un plazo límite de dos años, especialmente teniendo en cuenta la falla del Estado de cumplir con el tópico del caso. El Estado no ha solicitado a esta Corte extender la fecha límite, pero el tribunal de tres jueces tiene la autoridad y la responsabilidad para modificar su orden en la forma garantizada. El adecuado respeto por el Estado y por sus procesos gubernamentales requiere que el Tribunal ejerza su competencia para otorgar al Estado la amplitud necesaria para encontrar los mecanismos y hacer planes que pronta y efectivamente corrijan las violaciones de conformidad con la seguridad pública. El tribunal puede, por ejemplo, acceder a una moción para ampliar el plazo, si el Estado cumple con condiciones apropiadas para garantizar que el plan se llevará a cabo sin demora injustificada. Tales observaciones evidencian el hecho que la orden existente, como todos los remedios intentados, deben quedar abiertos para modificaciones apropiadas, y no se intentará sembrar duda sobre la validez o el fundamento de la premisa básica de la orden.

La orden queda confirmada.

Kennedy emitió el dictamen de la Corte, al que Ginsburg, Breyer, Sotomayor y Kagan, adhirieron. Scalia presentó un dictamen en disidencia, al que adhirió Thomas. Alito presentó una opinión disidente, a la que Roberts adhirió.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Fallo de la Corte

EDMUND BROWN JR., GOBERNADOR DE CALIFORNIA Y OTROS, APELANTES, VS.
MARCIANO PLATA Y OTROS.

EN LA APELACIÓN DE LAS CORTES DE DISTRITO DE LOS DISTRITOS DEL ESTE Y DEL NORTE DE CALIFORNIA

23 DE MAYO DE 2011

El Ministro Kennedy emitió el voto de la Corte.

Este caso surge por graves violaciones constitucionales en el sistema penitenciario de California. Estas violaciones han persistido durante años. Permanecen sin corregir. La apelación viene a esta Corte en virtud de la orden de un Tribunal de Distrito de Tres Jueces, donde se instruye directamente al Estado de California para que remedie dos violaciones a la cláusula constitucional de "Tratamientos crueles e inusuales", una garantía depositada en los Estados por la cláusula constitucional del "Debido Proceso", presente en la decimocuarta enmienda. Estas violaciones fueron objeto de dos acciones de clase presentadas ante dos Cortes Federales de Distrito. La primera incluye a los prisioneros con afecciones mentales graves. Ése caso es "Coleman vs. Brown". La segunda incluye a los prisioneros con afecciones médicas graves. Ése caso es "Plata vs. Brown". La orden del Tribunal de Distrito de Tres jueces (En adelante, "TJT") es aplicable en ambos casos.

Luego de años de litigio, se hizo evidente que un remedio para las violaciones constitucionales no sería efectivo sin una reducción en la población carcelaria. La autoridad para ordenar la libertad de presos como remedio para curar una sistemática violación a la Octava Enmienda, es un poder reservado al TJT y no a un tribunal de distrito unipersonal (18 U.S.C. § 3626 (a)). De conformidad con dicha norma, Los jueces de distrito de "Coleman" y "Plata" solicitaron, cada uno por su cuenta, que se conforme un Tribunal de tres jueces. El Juez Presidente de la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito convocó a un tribunal de tres jueces, integrado por los jueces de "Coleman" y "Plata" y un tercero, él mismo. Como los dos casos están interrelacionados, su convocatoria limitada para este propósito tiene la utilidad cierta de evitar pronunciamientos conflictivos entre sí y de ayudar a la interpretación judicial y la efectividad de las medidas dictadas. El Estado no ha objetado la conformación del TJT, aunque sí sostiene que dicha convocatoria fue prematura. También se objeta el objetivo de la orden del TJT, que instruye al Estado que reduzca la superpoblación carcelaria.

La apelación presenta la cuestión de si el remedio dispuesto por el TJT es consistente con los requisitos de una Ley del Congreso, la PLRA (Ley de Reforma Penitenciaria) de 1995. La orden deja al Estado la elección del medio para reducir el hacinamiento. Pero ante la falta de cumplimiento, evidenciada en la ausencia de nuevas construcciones, transferencias extra-estatales de presos u otros medios – o la modificación de la orden por una medida mejor que solicite el Estado – el Estado deberá liberar un determinado número de presos antes del cumplimiento de sus respectivas sentencias. Las tasas de alta reincidencia deben servir como indicador que una sola libertad prematura o errónea puede causar daño. La soltura de presos en un número elevado – asumiendo que el Estado no pueda cumplir de otra forma con la orden – es una materia de una indudable y grave preocupación.

Al momento del sometimiento del caso a juicio, las unidades penitenciarias californianas albergaban aproximadamente a 150.000 internos. Esto es casi el doble del número para el que fueron diseñadas estas unidades y así se ordenó a California que reduzca su población carcelaria en un 137,5% de su capacidad. El TJT estimó que este número era de 46.000 presos. Aunque el Estado redujo su población en por lo menos 9.000 internos durante el trámite del presente caso, se sigue necesitando una reducción de 37.000 más. Como es de hacer notar, la reducción no debe ser indiscriminada con tal de satisfacer estos números, y se divisa la posibilidad de utilizar medios alternativos para cumplir. Así, el Estado puede emplear medidas que incluyen créditos por buena conducta, tareas de utilidad pública de presos de bajo riesgo e infractores de libertad bajo palabra. La reducción de población determinada, sin embargo, no tiene precedentes en cuanto a su extensión.

Tampoco tiene precedente el daño continuo que resulta de estas graves violaciones constitucionales. Por años, el sistema de cuidado médico y mental de las cárceles de California ha caído incluso por debajo del mínimo constitucionalmente requerido y falló en proveer a los reclusos de derechos básicos y fundamentales de salud. La muerte y el sufrimiento innecesario han sido el resultado mejor documentado. A través de los años que ha durado este proceso judicial, no han surgido otros remedios suficientes. Los esfuerzos por revertir estas violaciones se han visto frustrados por el grave hacinamiento del sistema penitenciario californiano. Las soluciones de corto plazo en la provisión de cuidados han sido erosionadas por los efectos de largo plazo del hacinamiento grave y persistente.

El hacinamiento consumió los recursos limitados del personal penitenciario, impuso demandas mucho más allá de la capacidad de las unidades de atención médica y mental, y creó condiciones inseguras y antihigiénicas de vida, que hicieron que una provisión efectiva sea de muy difícil o imposible logro. El hacinamiento es “la causa primaria de la violación de un derecho federal” (18 USC § 3626(a) (3) (E) (i)), específicamente, el maltrato grave e ilegal de presos mediante la groseramente inadecuada provisión de cuidados médicos y mentales.

Esta Corte sostiene que la PLRA sí autoriza el remedio adoptado en este caso, y que el mandato del TJT de reducción de la población penitenciaria es un remedio necesario para terminar con la violación de los derechos constitucionales de los reclusos. La orden del TJT, sujeta al derecho del Estado de buscar una mejor alternativa y solicitar una modificación a aquélla, debe ser confirmada.

I

A

El grado de hacinamiento en las prisiones de California es excepcional. Las cárceles de California fueron diseñadas para albergar a unos 80.000 internos, pero en la época en la que el TJT emitió su orden, la población carcelaria era de casi el doble. Las cárceles estatales californianas operaron en casi un 200% de su capacidad de diseño durante, por lo menos, once años. Los internos se apiñan en espacios que ni siquiera han sido diseñados para albergar gente. Tanto

como que casi 200 internos vivan en un gimnasio, apenas vigilados por dos o tres oficiales penitenciarios; tanto como que 54 presos compartan un solo baño.

El Panel Independiente de Revisión Carcelaria, un cuerpo nombrado por el gobernador y compuesto por asesores penitenciarios y representantes de agencias estatales, concluyó que las cárceles de California “están gravemente superpobladas, poniendo en peligro la seguridad tanto de internos como de personal penitenciario”. En 2006, el entonces gobernador Schwarzenegger declaró un estado de emergencia en las cárceles, como “una acción inmediata para prevenir muertes y daños causados por la seria superpoblación carcelaria”. Las consecuencias del hacinamiento identificado por el gobernador incluían “los riesgos sustanciales y potenciados de transmisión de enfermedades infecto-contagiosas” y una tasa de suicidios “que se aproximaba al promedio de uno por día”.

Los presos con afecciones mentales graves, en California, no reciben el cuidado mínimo y adecuado. A causa de la falta de camas, los internos de tendencia suicida, deben ser alojados en celdas del tamaño de una cabina telefónica. Un perito psiquiatra refirió haber observado a un interno alojado en una de estas celdas por casi 24 horas seguidas, parado en restos de su propia orina, sin respuesta y casi catatónico. Los oficiales penitenciarios le manifestaron entonces que “no tenían donde ponerlo”. Otros internos que esperan por cuidados, pueden ser alojados por meses en dependencias administrativas, donde deben soportar duras y aislantes condiciones de detención y reciben sólo una muy limitada atención de salud mental. Los tiempos de espera para cuidados mentales llegan a los doce meses. En 2006, la tasa de suicidios de las cárceles de California era un 80% más alta que la tasa promedio a nivel nacional; un experto nombrado por la Corte estimó en que en un 72.1% los suicidios se relacionaban “de alguna forma, con el tratamiento inadecuado, donde podrían probablemente haberse evitado”.

Los internos que sufren afecciones físicas también reciben una atención deficiente. Las cárceles californianas están diseñadas para atender las necesidades médicas de la población, en un 100% de la capacidad de éstas y así sólo puede tratarse a la mitad de la población que hoy tienen. Un funcionario penitenciario manifestó que en una celda de cuatro metros por seis metros pueden encontrarse hasta cincuenta internos en una espera de atención de hasta cinco horas. El número de personal es inadecuado, y los internos enfrentan enormes retrasos en la atención. Un interno con profundos dolores abdominales falleció luego de esperar cinco días a un especialista; un interno con un “constante y extremo” dolor en el pecho falleció luego de esperar ocho horas que un médico lo evalúe; y un interno murió de cáncer testicular luego de “un error médico de tratar un cáncer en un hombre joven que llevaba diecisiete meses con el cáncer declarado”. El Dr. Ronald Shansky, ex director médico del sistema penitenciario de Illinois, suministró algunos datos de muertes de reclusos de cárceles californianas. Concluyó que las graves desviaciones de los estándares de atención fueron “generalizadas” y que la proporción “de muerte posiblemente previsible o prevenible” fue extremadamente alta. Muchos más internos, que sufrían enfermedades graves pero sin riesgo de vida, padecieron sufrimientos y dolores prolongados e innecesarios.

B

Estas condiciones son objeto de dos casos federales. El primero en iniciarse, “Coleman vs. Brown”, data de 1990. “Coleman” involucra al grupo de personas con graves afecciones mentales en las cárceles de California. Hace más de 15 años, en 1995, luego de un juicio de 39 días, la Corte de Distrito de “Coleman” encontró “abrumadora evidencia de la falla sistemática en proporcionar cuidados adecuados a los internos con enfermedades mentales, en las cárceles de California”. Las cárceles estaban “grave y crónicamente escasas de personal” y “no tenían un método efectivo para asegurar la competencia de su personal”. Los internos con enfermedades mentales “languidecían por meses e incluso años, sin acceso a la atención necesaria”. “Sufrían de graves alucinaciones y se descompensaban en estados catatónicos”. La Corte nombró un veedor para que supervise el desarrollo e implementación de un plan de acción.

En 2007, doce años después de su nombramiento, el veedor judicial de “Coleman” presentó un informe donde se establecía que, luego de años de lenta ejecución, el estado de la atención de salud mental de las cárceles de California se estaba deteriorando. El veedor adjudicó esta realidad al creciente hacinamiento. El crecimiento de la población carcelaria llevó a una mayor demanda de atención y el espacio existente y los niveles de personal se volvieron inadecuados para mantener la paz. Las cárceles obtuvieron más personal de atención de salud mental, pero “el crecimiento del recurso no alcanzó al alza en la demanda”. Al mismo tiempo que la necesidad de espacio aumentaba, la necesidad de dar albergue a la población que crecía causó “una reducción del espacio programado, ahora ocupado con camas”. El Estado “enfrentaba una brecha de 4 a 5 años en la disponibilidad de camas suficientes para atender las necesidades de tantos reclusos/pacientes”. “Los crecientes números de los pacientes/reclusos psicóticos están atorados en bajos niveles de tratamiento, que no permiten satisfacer las necesidades”. El veedor judicial concluyó que “muchos logros iniciales sucumbieron a la inexorable y creciente marea de población, dejando un tendal de frustración y desencanto”.

C

El segundo caso, “Plata vs. Brown”, incluye al grupo de reclusos con graves afecciones físicas. Luego del inicio de la acción, en 2001, el Estado admitió que las deficiencias en la atención médica violaban los derechos de los reclusos de la Octava Enmienda. El Estado diseñó un plan de solución. El Estado fracasó en la implementación de dicho plan, y en 2005 la Corte nombró un mandatario para supervisar los esfuerzos de implementación. La Corte halló que “el sistema de cuidados médicos de la cárcel estaba roto e irreparable”, dando como resultado “un grado inimaginable de sufrimiento y muerte”. La Corte concluyó que “es un hecho incontrovertible que, por encima de lo normal, un interno de una cárcel californiana muere innecesariamente cada seis o siete días debido a deficiencias inconstitucionales en el sistema de atención médica de las cárceles californianas”. Y la Corte hizo alusiones a negligencias específicas, incluyendo las siguientes:

“A un interno de San Quintín con hipertensión, diabetes e insuficiencia renal, se le prescribieron dos medicamentos distintos que en realidad potenciaron su insuficiencia. Un oftalmólogo notó que el sangrado retinal del paciente se debía a una presión arterial alta y lo derivó a evaluación urgente, pero dicha evaluación nunca se hizo. Recién un año después se descubrió la falla renal del paciente, cuando fue derivado a un nefrólogo como un caso urgente; debió haber sido entrevistado por un especialista en un plazo de 14 días, pero la consulta nunca se hizo, y el paciente finalmente falleció tres meses después”.

Las cárceles fueron incapaces de retener un número suficiente de personal médico competente y entonces se contrataba a “cualquier médico con licencia, pulso y un par de zapatos”. Las instalaciones médicas carecían “del equipo médico necesario” y “no cumplían con los estándares sanitarios básicos”. “Las mesas de examen y las mesadas, donde los internos con....enfermedades contagiosas eran tratados...no se desinfectaban adecuadamente”.

En 2008, tres años después de la decisión de la Corte de Distrito, el mandatario describió las siguientes deficiencias en la atención médica que se daba en las cárceles de California:

“El acceso a tiempo no está asegurado. El número de personal médico ha sido inadecuado, y la competencia médica tampoco está asegurada. El albergue para los discapacitados y los ancianos no existe. Las instalaciones médicas, cuando existen, están en un estado deplorable. El equipo médico básico normalmente no está disponible o está en uso. Los medicamentos y otras opciones de tratamiento suelen no estar disponibles cuando se necesitan. De hecho, es una incorrección de términos llamar “sistema de atención médica” al caos existente, que es más un acto de desesperación que un sistema”.

Un informe del mandatario detalló el impacto del hacinamiento sobre los esfuerzos para remediar la violación. El mandatario explicó que “el hacinamiento, combinado con escasez de personal, produjo una cultura de cinismo, miedo, y desolación, que hace la contratación y retención de médicos extremadamente difícil”. “El hacinamiento y el caos operacional del día a día del sistema carcelario, crea crisis regulares que se llevan una parte importante del esfuerzo que estaba destinado a solucionar la violación”. La superpoblación hizo crecer la incidencia de las enfermedades contagiosas y llevó a un aumento de la violencia carcelaria y una necesidad de personal de custodia para encierro, lo que “inhibe la atención médica adecuada y potencia la necesidad de personal para tales cuidados”. “Cada día”, señala el mandatario, “los funcionarios penitenciarios californianos y los médicos, deben tomar la difícil decisión de cuál de los dos grupos, si “Coleman” o “Plata”, dejarán de lado, por la escasez de personal y la carga de pacientes”.

D

Los actores de “Coleman” y “Plata”, en la creencia que un remedio para la atención médica y mental inconstitucional no puede lograrse sin reducir la población carcelaria, recurrieron a sus respectivas Cortes de Distrito, para que se conforme un Tribunal de tres jueces, en el marco de la PLRA, para que ordene la reducción de la población carcelaria. En ambas acciones, los jueces aprobaron la solicitud y los casos se acumularon frente a un único TJT. El Estado no cuestionó la validez de la acumulación ante esta Corte, por lo que su establecimiento no está cuestionado en esta apelación.

EL TJT escuchó testimonios durante catorce días y emitió un fallo de 184 páginas, logrando amplias conclusiones de hecho. El TJT ordenó a California reducir su población carcelaria en un 137.5% de la capacidad original de sus cárceles, en un plazo de dos años. Suponiendo que el Estado no construya nuevas instalaciones y amplíe dicha capacidad, la orden requiere una reducción de 38.000 a 46.000 personas en la población carcelaria. Porque parece cierto que el Estado no logrará construir lo necesario para cumplir, la población carcelaria debe reducirse en, por lo menos, alguna proporción. El TJT no ordenó cumplir esa reducción de una determinada forma. En cambio, le ordenó al Estado que formule un plan de cumplimiento y lo someta a la aprobación del TJT.

El Estado apeló a esta Corte y la Corte pospuso la consideración de la cuestión de la jurisdicción para la audiencia sobre el fondo.

II

Como consecuencia de sus propias acciones, los internos pueden ser privados de determinados derechos fundamentales para la libertad. Aun así, la Constitución y las leyes les reconocen determinados derechos. Los internos conservan la esencia de la dignidad humana, inherente a todas las personas. El respeto por aquélla dignidad se corporiza en la prohibición de la Octava Enmienda contra todo castigo cruel e inusual. “El concepto básico subyacente a la Octava Enmienda no es otro que el de la dignidad humana” (“Atkins vs. Virginia, 2002 y “Trop vs. Dulles – opinión plural-, 1958).

Para encarcelar, la sociedad toma de los presos los medios para satisfacer la propia necesidad. Así, los prisioneros dependen del Estado para comer, vestirse y contar con atención médica adecuada. Una falla de la cárcel para proveer de sustento a los internos “puede producir tortura física o una muerte lenta” (“Estelle vs. Gamble”, 1976). Así como un interno puede morir de hambre si no se lo alimenta, puede sufrir o morir si no se lo atiende médicamente. Una cárcel que

priva a sus internos del sustento básico, incluyendo la atención médica adecuada, es incompatible con el concepto de dignidad humana y no puede tener lugar en una sociedad civilizada.

Si el gobierno no cumple con esta obligación, los tribunales tienen la responsabilidad de poner remedio a la violación a la Octava Enmienda (“Hutto v. Finney”, 1978). Los tribunales deben ser sensibles a los intereses del Estado en el castigo, la disuasión y la rehabilitación, tanto como a la necesidad de ser deferente respecto de los experimentados e instruidos administradores de prisiones, quienes se enfrentan con la difícil y peligrosa tarea de dar alojamiento a un número importante de condenados (“Bell v. Wolfish”, 1979). Las cortes, sin embargo, no deben evadir su obligación de “hacer efectivos los derechos constitucionales de todas las personas, incluyendo a los presos” (“Cruz vs. Beto”, 1972). Los Tribunales no deberían permitir que las violaciones constitucionales continúen sólo porque un remedio signifique una intrusión dentro del “reino de la administración penitenciaria”.

Las cortes que se enfrentan con la tarea sensible de solucionar las condiciones carcelarias inconstitucionales, deben considerar una serie de opciones disponibles, incluyendo el nombramiento de veedores o mandatarios judiciales y la posibilidad de acuerdos judiciales. Cuando fuere necesario para asegurar el cumplimiento de un mandato constitucional, los tribunales pueden emitir órdenes que fijen límites a la población carcelaria. Por sus propios términos, la PLRA restringe las circunstancias en las cuales un tribunal puede emitir una orden “que tenga como propósito o efecto reducir o limitar la población de una cárcel”. La orden, en este caso, no requiere necesariamente que el Estado libere a ningún interno. El Estado puede cumplirla mediante la ampliación de la capacidad de sus unidades o transfiriendo internos a unidades municipales o de otros Estados. En razón de que la orden limita la población carcelaria como un porcentaje de la capacidad de diseño, tiene el “efecto de reducir o limitar la población carcelaria”.

Bajo la PLRA, sólo un tribunal de tres jueces podría emitir una orden que limite la población carcelaria (§ 3626 (a) (3) (B)). Antes que se constituya un tribunal de tres jueces, una Corte de Distrito debe haber emitido una orden que haya dispuesto una medida menos intrusiva que haya fallado en remediar la violación constitucional y debe habersele otorgado al demandado un plazo razonable para cumplir con aquella medida dispuesta (§ 3626 (a) (3) (A)). La parte que haya solicitado la conformación de un tribunal de tres jueces debe entonces “proveer los elementos suficientes como para demostrar que estos requisitos se han reunido (§ 3626 (a) (3) (C)). Si la Corte de Distrito concluye que los elementos son suficientes, entonces puede conformarse un tribunal de tres jueces.

El TJT debe entonces concluir, sobre prueba clara y contundente, que “el hacinamiento es la causa primaria de la violación del derecho federal” y que “ningún otra medida es posible para remediar la violación del derecho federal” ((§ 3626 (a) (3) (E). Como con cualquier otro objetivo de alivio prospectivo previsto por la PLRA, el remedio “debe extenderse no más allá de lo estrictamente necesario para corregir la violación del derecho federal del o los peticionantes” ((§ 3626 (a) (3) (A). el TJT debe ulteriormente concluir que el remedio está “estrechamente diseñado, como para no extenderse más de lo necesario” y que resulte ser el medio menos intrusivo necesario como para corregir la violación del derecho federal”. En la construcción de esta determinación, el TJT debe otorgar preeminencia a cualquier impacto adverso en la seguridad pública o sobre la operatividad de un sistema de justicia penal, causado por el remedio. Aplicando todos estos estándares, el TJT encontró un límite de población apropiado y autorizado en el caso concreto.

La revisión de esta Corte sobre la determinación legal del TJT, se hace desde el inicio, pero las conclusiones fácticas se revisan para eliminar posibles errores (“Anderson vs. Bessemer City”, 1985). La deferencia para con las conclusiones del tribunal de juicio refleja el entendimiento que “el principal objetivo del juez de juicio es la determinación de los hechos, y con la experiencia en el adecuado cumplimiento de ése rol, surge la experticia. El TJT supervisó dos semanas de juicio y

escuchó una importante cantidad de testimonios de funcionarios penitenciarios de California, así como a expertos en materia de administración carcelaria. Los jueces tuvieron la oportunidad de preguntar cuestiones importantes a los testigos. Dos de los jueces fueron supervisando los avances del veedor y del mandatario judicial. El TJT estuvo a la altura de las circunstancias para lograr comprender los complejos hechos del caso, necesarios para arribar a una solución adecuada para esta igualmente compleja violación constitucional. Las conclusiones fácticas del TJT sólo podrán ser anuladas si esta Corte obtiene “una firme y terminante convicción de que se ha cometido un error” (“U.S. Gypsum Co.”, 1948).

A

El Estado sostiene que fue un error conformar el TJT sin darle más tiempo para cumplir con los compromisos de “Coleman” y “Plata”.

1

Las partes discuten la jurisdicción de esta Corte para revisar las determinaciones de las Cortes de Distrito de “Coleman” y “Plata” respecto a la necesidad de conformar el TJT. Los recurrentes se agravan que al Estado se le solicitó que primero vaya a la Corte de Apelaciones mediante la apelación de las órdenes de las Cortes de Distrito. Cuando se ejerce la jurisdicción bajo el Título 18 del U.S.C., sin embargo, esta Corte “no dudó en ejercer su jurisdicción, para determinar la autoridad competente del tribunal inferior”, incluso si el TJT fue adecuadamente constituido. El fondo de la decisión de conformar el TJT, por lo tanto, está correctamente planteado ante esta Corte.

2

Antes que el TJT haya sido constituido para considerar cuándo y cómo sería viable una reducción de la población carcelaria, la PLRA requiere que la Corte “haya previamente emitido una orden decretando una medida con un remedio menos intrusivo para paliar la privación al derecho federal de marras”. Esta previsión se refiere a “una orden”. Esto está satisfecho si la corte emitió una orden y ésta “falló en la solución” de la violación constitucional. El demandado debe haber contado “con un plazo razonable para cumplir con las órdenes previas” (§ 3626(a) (3) (A) (ii)). Esta disposición se refiere a las “órdenes” de la corte. Se requiere que el demandado haya tenido un tiempo razonable para cumplir con las órdenes de la corte. Juntos, estos requisitos aseguran que el “último recurso disponible” del límite de población no se haya impuesto “como una primera opción” (“Internos de Occoquan vs. Barry”).

La primera de estas condiciones, el requisito de la orden previa del § 3626 (a) (3) (A) (i), fue satisfecha con el nombramiento del funcionario judicial de “Coleman”, de 1995, y fue satisfecho en “Plata” con la aprobación del acuerdo consentido de 2002. Ambas órdenes tuvieron un plazo amplio para ser cumplidas. Cuando el TJT se conformó, doce años habían pasado desde el nombramiento del funcionario de “Coleman” y cinco de la aprobación del acuerdo de “Plata”. El Estado nada dice respecto que ambas órdenes hayan logrado solución alguna. Aunque la PLRA obligue al Estado a terminar las órdenes paliativas como aquéllas luego de dos años, salvo que la Corte de Distrito concluya que tal remedio “continúa siendo necesario para corregir una actual y permanente violación al derecho federal” (§ 3626 (b) (3)), California no ha intentado alguna solución sobre esta base.

El Estado sostiene en cambio que la segunda condición, el plazo razonable del § 3626 (a) (3) (A) (ii), no se cumplió debido a que otros y ulteriores esfuerzos necesitaban un plazo mayor para poder cumplirse. En 2006, el Juez de “Coleman” aprobó un plan de acción donde pide la construcción de nuevas instalaciones, la contratación de nuevo personal, y la implementación de nuevos procedimientos. Ese mismo año, el Juez de “Plata” seleccionó y nombró a un veedor para supervisar los esfuerzos de recuperación del Estado. Cuando el TJT ya estaba convocado, el

veedor había presentado un plan de acción preliminar solicitando las nuevas construcciones, la contratación de personal adicional, y otras reformas procesales.

Aunque tanto el plan de acción renovado de “Coleman”, como el nombramiento del mandatario judicial de “Plata”, constituyen nuevos esfuerzos de las Cortes en el intento de solución del caso, lo cierto es que el esquema básico para resolver la crisis a través de la construcción, la contratación y la reforma procesal, permanece sin cambio alguno. Estos esfuerzos han continuado por años; el fallido acuerdo común de “Plata” señalaba la implementación de nuevos procedimientos y contratación de más personal; y el veedor de “Coleman” emitió cerca de setenta órdenes donde se señalaba que uno de los remedios podía darse a través de la construcción, la contratación y la reforma procesal. Ni el veedor judicial de “Coleman” ni el mandatario de “Plata” pudieron asegurar que, ulteriormente, medidas como las recomendadas tengan éxito sin una reducción de población. En su lugar, el veedor de “Coleman” explicó que “muchos de los avances clínicos...que tanto dolor han costado en la década pasada, se han evaporado”, como resultado del hacinamiento. Y el mandatario de “Plata” indicó que, sin una reducción del hacinamiento, un esfuerzo de solución podía llevar a la quiebra al Estado de California.

Luego de haberse intentado soluciones por cinco años en “Plata” y doce en “Coleman”, los tribunales de distrito no necesitaban esperar para ver si los esfuerzos más recientes también resultaban infructuosos. Cuando un tribunal intenta remediar tan compleja violación constitucional a través de la reforma de una aún más compleja institución como es un sistema penitenciario estatal, será necesario en el curso ordinario emitir múltiples órdenes dirigiendo y ajustando los esfuerzos paliativos en trámite. Cada nueva orden debe tener un plazo razonable para poder ejecutarse, pero ésa razonabilidad debe asentarse teniendo en cuenta todo el historial de remedios judiciales intentados. Una lectura en contrario del plazo razonable debería efectivamente requerir que las cortes de distrito acepten una moratoria en nuevas órdenes paliativas antes de poner un límite a la población penitenciaria. Este período innecesario de inacción lograría dilatar una eventual solución y prolongaría el trámite ante las cortes, no siendo de utilidad ni para el Estado ni para los reclusos. El Congreso no previó este resultado irrazonable cuando utilizó el término “razonable”.

Las cortes de “Plaza” y “Coleman” tuvieron una base sólida para dudar que los esfuerzos adicionales en construir nuevas unidades y contratar nuevo personal fuera a lograr algo. De hecho, aunque han pasado cinco años desde el nombramiento del funcionario de “Plata” y la aprobación y revisión del plan de acción de “Coleman”, no existe indicio que las violaciones constitucionales se hayan solucionado. Un informe del funcionario judicial de “Coleman”, de julio de 2009, describe las violaciones de ése entonces, que incluían la “ausencia o el acceso tardío a niveles adecuados de atención en cualquier punto del sistema”. Un informe del funcionario de “Plata” de octubre de 2010 en forma similar describe las deficiencias vigentes en la provisión de atención médica en que “simplemente hay demasiados prisioneros para la infraestructura de atención médica”. Las cortes de “Coleman” y “Plata” actuaron razonablemente cuando conformaron el TJT sin más demora.

B

Una vez que el TJT se hubo conformado, el tribunal debió cumplir requisitos adicionales antes de imponer un límite poblacional. El primero de ellos es que “la causa primaria de la violación del derecho federal es el hacinamiento”.(18 USC § 3626 (a) (3) (E) (i)).

1

El TJT concluyó en que el requisito de la causa primaria se satisfacía con la prueba reunida en el juicio. El tribunal encontró que el hacinamiento destruía las unidades de atención médica y de salud mental, sobre exigía al personal médico y penitenciario y creaba condiciones violentas, antihigiénicas y caóticas, que contribuían a las violaciones constitucionales y frustraban los

esfuerzos de hallar una solución. El TJT también concluyó que “hasta que el problema del hacinamiento no cese, será imposible cumplir con la Constitución en relación a la población carcelaria de California.

Las partes discutieron cuál era el estándar revisor aplicable a esta determinación. Con respecto a las conclusiones de hecho del TJT, la revisión de esta Corte debe ser deferente. No es el rol de esta Corte “duplicar el rol” del tribunal de juicio. El último tema de la causa primaria presenta una cuestión híbrida de hecho y derecho; pero allí también es superior el peso de la parte fáctica (“Lily vs. Virginia”, 1999). En razón de encontrarse mejor posicionado el TJT para decidir el asunto, nuestra revisión de la determinación de la causa primaria por parte del TJT debe ser deferente a éste (“Salve Regina College vs. Russell”, 1991).

La sentencia documenta el impacto grave de la creciente demanda en la provisión de atención. En la época del juicio, las tasas de puestos vacantes para el personal médico y psiquiátrico iba desde picos de un 20% para cirujanos, 25% para médicos clínicos, 39% para enfermeras y un 54.1% para psiquiatras. Estos porcentajes se basan en el número de puestos presupuestados por el Estado. El Dr. Ronald Shansky, ex director médico del sistema penitenciario de Illinois, concluyó que estos números subestimaban la gravedad de la crisis porque el Estado no había presupuestado los cargos necesarios para satisfacer la demanda. Según el Dr. Shansky, “incluso si las cárceles hubieran sido capaces de satisfacer sus vacantes de personal médico, que no han sido capaces de lograrlo a la fecha, las cárceles tampoco hubieran podido manejar el nivel de atención a consecuencia del hacinamiento. El Dr. Craig Hanney, profesor de psicología, informó que el personal de atención psiquiátrica “maneja muchos más casos de los que es apropiado o efectivo”. Un psiquiatra de una cárcel dijo a Haney que “estamos haciendo un 50% más de lo que deberíamos hacer”. En el contexto de la atención médica, el Dr. Shansky señaló que “la demanda de atención, particularmente en los casos de prioridad alta, sigue abrumando a los recursos disponibles”.

Incluso suponiendo que todas las vacantes sean cubiertas, la evidencia demuestra que habría falta de espacio para que ése nuevo personal desarrolle sus tareas. El funcionario de “Plata”, en su informe sobre el hacinamiento, refiere que “incluso las unidades penitenciarias más nuevas y modernas” han sido “diseñadas con espacios médicos que sólo cubren la mitad de la necesidad real”. El Dr. Haney informó que “cada una de las unidades que visité tenía poco o ningún espacio para el desarrollo de otras tareas y responsabilidades igualmente críticas”. En una cárcel, el personal debía atender a 7.525 internos en un espacio diseñado para un tercio de ése número. El personal trabajaba en depósitos convertidos, guardarropas, baños, cuartos de duchas y centros de visita. Estas improvisadas estructuras impedían el cuidado médico adecuado y ponían en peligro la seguridad del personal médico, aumentando la dificultad de contratar personal adicional.

Esta escasez de recursos, relativa a la demanda, contribuye a grandes demoras en los tratamientos. Los prisioneros con enfermedades mentales son alojados en dependencias administrativas aisladas, a la espera de algún traslado a una cama de tratamiento psiquiátrico para su atención adecuada. Un funcionario penitenciario señaló que tuvo alojados internos en aislamiento durante “6 meses o más”. Otros internos esperan su traslado en celdas del tamaño de una cabina telefónica. La sentencia documenta casos de internos que se suicidaron mientras esperaban tratamiento.

Las demoras no son muy distintas en el terreno del cuidado médico. Las cárceles tienen listas de espera de hasta 700 internos que necesitan ver a un médico. Una revisión de las solicitudes de cuidados médicos especiales urgentes en una cárcel, reveló que sólo 105 de las 316 solicitudes pendientes tenían cita agendada y sólo en dos de esos casos, la cita era dentro de los próximos 14 días. Algunas solicitudes urgentes de atención especializada estaban pendientes de hacía 6 meses.

La superpoblación también crea condiciones inseguras y antihigiénicas que jaquean una atención médica y mental adecuada. Un perito médico describió la vida en los cuartos organizados en gimnasios o salones de día, donde un gran número de internos pueden compartir un puñado de baños y duchas, como “caldo de cultivo de enfermedades”. Las condiciones desastrosas promueven la falta de descanso y la violencia, haciendo difícil la tarea de vigilancia de los agentes penitenciarios respecto de la población. En cualquier día, los prisioneros de la población general pueden enfermarse, incluyéndose en el grupo de los actores y la superpoblación puede frustrar la atención médica necesaria para evitar el sufrimiento, la muerte o el contagio. Luego que un interno fuera atacado en un gimnasio, el personal penitenciario no dio cuenta de la lesión hasta que el interno terminó falleciendo algunas horas después. Vivir en condiciones de amontonamiento, inseguras y antihigiénicas puede causar que internos con afecciones mentales latentes empeoren o desarrollen otros síntomas.

El amontonamiento también impide los esfuerzos por aumentar el nivel de atención médica. Dos internos se ahorcaron en sus celdas en las que se había advertido que debían quitarse las juntas donde podían atarse eventuales nudos. La reparación no se hizo porque ello significaba tener que sacar a los internos de éstas, y no había donde ponerlos. Más genéricamente, Jeanne Woodford, ex secretaria ejecutiva de las cárceles de California, dijo que allí “hay sencillamente demasiados asuntos que surgen como resultado del gran número de internos” y que, en definitiva, “los directivos invierten virtualmente todos sus tiempos y esfuerzos en apagar incendios, en lugar de planificar y pensar en la toma de decisiones”, de la clase necesaria para lograr terminar con estas violaciones constitucionales.

El aumento de la violencia también requiere un aumento de los encierros para mantener el orden, y los encierros impiden la provisión de asistencia médica. En 2006, los funcionarios penitenciarios realizaron 446 encierros. El encierro promedio duró doce días y veinte encierros duraron más de sesenta días. Durante los encierros, el personal debe escoltar a los presos hasta las unidades médicas o debe custodiar a los médicos que visitan a los internos. Ambos procedimientos, introducen más carga de trabajo al personal médico y de custodia ya desbordado. Algunos programas para los enfermos mentales deben cancelarse durante los encierros y el personal no puede entonces controlar la administración y toma de psicotrópicos.

Los efectos del hacinamiento son particularmente agudos en los centros penitenciarios de recepción, áreas de admisión que alojan hasta a 140.000 internos nuevos o reincidentes cada año. En estas áreas, la superpoblación alcanza a un 300% de la capacidad de diseño. Las condiciones de vida son “tóxicas” y la falta de espacio de tratamiento impide que los esfuerzos para identificar internos con problemas médicos o mentales y aunque sea darles un tratamiento rudimentario. El ex director de San Quintín informó que los médicos de ése centro de recepción “eran incapaces de lograr un adecuado seguimiento o siquiera tomar contacto con todos los que lo necesitaban”. Los internos pasaban largos períodos de tiempo en estas áreas esperando ser transferidos junto a la población general. Algunos internos son retenidos en estas áreas por todo su período en encarcelamiento.

Gran cantidad de expertos certificaron que el hacinamiento es la causa primaria de las violaciones constitucionales. El ex director de San Quintín y la ex secretaria ejecutiva de prisiones de California concluyeron que “el hacinamiento hace virtualmente imposible un desarrollo institucional y menos aun implementar, de un plan para brindar a los internos la atención adecuada. El ex director ejecutivo del Departamento de Justicia Criminal de Texas testimonió que “todo se nuclea alrededor del hacinamiento” y que “el hacinamiento es la causa primaria de las violaciones a la atención médica y mental debidas”. Los ex jefes de prisiones de Pennsylvania, Washington y Maine testificaron que el hacinamiento “hace colapsar al sistema en ambos términos numéricos, tanto en espacio disponible como en provisión de asistencia sanitaria”. Y el actual secretario del Departamento de Cárceres de Pennsylvania testificó que “el factor inhibitor más grande actualmente en California para dar adecuada asistencia sanitaria y mental es el grave hacinamiento”.

El Estado intenta subvalorar la prueba contundente presentada en el juicio, y las conclusiones fácticas del TJT, sobre la queja que el TJT no permitió la presentación de prueba de las actuales condiciones carcelarias. Este agravio carece de sustento fáctico.

El TJT correctamente admitió prueba de las actuales condiciones relevante para los asuntos que le fueran sometidos. El TJT permitió libertad de prueba pre-judicial hasta unos meses antes del inicio del juicio; los expertos que testificaron basaron sus conclusiones sobre observaciones recientes de las condiciones carcelarias; el tribunal admitió informes recientes sobre las condiciones carcelarias por parte de los funcionarios judiciales de "Plata" y "Coleman"; y ambas partes presentaron testimonios relativos a las actuales condiciones, incluyendo la falta de personal, las instalaciones inadecuadas, y las condiciones antihigiénicas e inseguras de vida. El Dr. Craig Haney, por ejemplo, basó su informe en sus visitas a ocho cárceles californianas. Estas visitas se dieron hasta agosto de 2008, dos semanas antes que el Dr. Haney presente el informe y menos de cuatro meses antes del inicio del juicio. Otros expertos remitieron informes basados en observaciones similares.

La sentencia del TJT se basó en esta evidencia que documenta las condiciones actuales. El tribunal se apoyó ampliamente en los informes de los testigos expertos. El tribunal citó la información más nueva que tenía disponible sobre suicidios y muertes previsible en las cárceles de California. El tribunal se apoyó en estadísticas de la carencia de personal que databan de tres meses antes del inicio del juicio y en estadísticas de la escasez de cama de la misma antigüedad. Estos son solo ejemplos de la contundente prueba sobre condiciones actuales, que forman parte del fallo del TJT. El TJT no abusó de su discreción cuando también citó conclusiones anteriores de los tribunales de "Coleman" y "Plata". Estas conclusiones permanecieron vigentes para establecer la naturaleza de estas permanentes y continuas violaciones constitucionales.

Es cierto que el TJT estableció un plazo límite para la recepción de prueba antes del juicio. La orden estableció que las inspecciones a las cárceles estaban permitidas hasta esa fecha, y que la evidencia de que las "condiciones carcelarias han cambiado", no se admitirá. El tribunal también excluyó la evidencia que no era pertinente para la cuestión de cuándo un límite de población era apropiado para la PLRA, incluyendo la prueba relevante meramente para acreditar una violación constitucional en progreso. El Tribunal razonó que su decisión estaba limitada por la cuestión del remedio y que los méritos de la violación constitucional ya habían sido determinados. El TJT dejó en claro que toda aquella evidencia sería considerada "al punto de que ilumina cuestiones que han sido propiamente planteadas ante el tribunal".

Ambas líneas estuvieron ceñidas a la discreción del TJT. El manejo correcto de un juicio puede requerir plazos límites de prueba y una distinción limpia entre la litigación sobre el fondo de la cuestión y el remedio. El Estado, de hecho, señaló ante el TJT que habría sido apropiado finalizar la etapa previa de prueba porque "al igual que los actores, nosotros, también, estamos casi en un modo de pre-juicio. Y si el Estado realmente creía que ya no había más violación, podría haberse presentado a los tribunales de "Coleman" y "Plata" y plantear que un TJT no debería haberse convocado porque las órdenes previas de éstas Cortes de Distrito no habían fallado en paliar la privación de los derechos constitucionales de los reclusos. Una vez que el TJT fue convocado, este tribunal no estaba compelido a reconsiderar el fondo. Su rol era únicamente considerar la posibilidad y necesidad de un límite de población.

El Estado no apunta a ninguna prueba contundente que hubiera sido imposible presentar y que hubiera cambiado el resultado de la decisión. Al contrario, el fallo deja en claro que la decisión del TJT estuvo basada en evidencia actual pertinente para con las violaciones constitucionales que se desarrollaban.

El TJT tuvo por probado que las violaciones estaban causadas por factores adicionales al hacinamiento y que la sola reducción de la superpoblación no curaría todas las violaciones. Esto es consistente con los informes de los funcionarios judiciales de “Coleman” y “Plata”, quienes concluyeron que incluso una importante reducción en la población carcelaria podría no llegar a remediar las violaciones sin esfuerzos continuos de capacitación de personal, ampliar instalaciones y procesos de reforma. El TJT sin embargo concluyó que el hacinamiento es la causa primaria en el sentido de ser la causa más directamente vinculada a las violaciones.

Esta interpretación del requisito de la causa primaria es consistente con el texto de la PLRA. El Estado, de hecho, concede que se propuso esta misma definición de causa primaria ante el TJT. “Primaria” es definida como “la primera o más alta por rango, cualidad o importancia”. El hacinamiento sólo necesita ser la causa principal, mayor o la que encabece la violación. Si el Congreso hubiera querido que el hacinamiento sea la única causa, así lo hubiera dicho, suponiendo en su fallo que esa definición sería consistente con las limitaciones constitucionales.

Como el caso ilustra, las violaciones constitucionales en condiciones de confinamiento son raramente compatibles con soluciones simples o sencillas. Sumada al hacinamiento, la falla de las cárceles de California de proveer asistencia médica y mental adecuada, puede adscribirse a los crónicos y acuciantes déficits presupuestarios, a la falta de voluntad política a favor de reformas, a las instalaciones inadecuadas y a las fallas sistémicas de la administración. El Juez de “Plata”, en su nombramiento del funcionario judicial, comparó el problema con “una telaraña, en donde la tensión de varios hilos está determinada por la relación que existe entre todas las partes de la red, por lo que si una tira de un solo hilo, la tensión de toda la tela se redistribuirá en un nuevo y complejo patrón”. Sólo un enfoque multidimensional, que tenga en cuenta varias causas, inclusive el hacinamiento, podrá llegar a una solución.

La PLRA no debe interpretarse como un medio para fijar restricciones indebidas sobre la autoridad de las cortes federales para intentar remedios prácticos, confrontados con complejas e inabarcables violaciones constitucionales. El Congreso limitó la disponibilidad de límites a las poblaciones carcelarias, pero no prohibió estas medidas en absoluto.

Los tribunales deben suponer que el Congreso fue sensible a los problemas del mundo real, enfrentados por aquellos que quieren remediar las violaciones constitucionales en las cárceles y que el Congreso no dejará a los internos sin un remedio para las violaciones a sus derechos constitucionales. Una lectura de la PLRA que torne impracticables los límites de población, en la práctica traería aparejada serios problemas de constitucionalidad. (“Bowen vs. Michigan Academy”, 1986). Una conclusión sobre que el hacinamiento es la causa primaria de una violación es aun más permisible, sin tener en cuenta que quizás algunos escalones adicionales se requieran para remediar la violación.

C

El TJT también fue requerido para encontrar clara y contundente evidencia que “no otro remedio podría morigerar la violación del derecho federal”.

El Estado sostiene que la violación podría haberse remediado a través de la combinación de nuevas construcciones, transferencias de prisioneros fuera del Estado, contratación de personal y continuos esfuerzos de los funcionarios de “Coleman” y “Plata”. La orden de hecho permite al Estado cumplir con el límite transfiriendo presos a unidades municipales o de otros estados, o construyendo nuevas unidades para aumentar las capacidades. Y el TJT ordenó no impedirle al Estado buscar otros remedios. Si el Estado halla un remedio que no sea el límite de población, puede solicitar la modificación o terminación de la orden del TJT sobre esa base. La prueba del

juicio, sin embargo, sustenta la conclusión del fallo del TJT, respecto que una orden limitada a otros medios será ineficaz.

El estado argumenta que las transferencias extra-estatales que prevén una alternativa menos restrictiva que el límite de población fallará, pues una transferencia fuera del Estado implica un límite de población en sí mismo, según la PLRA. Tal orden “tiene el propósito o el efecto de reducir o limitar la población carcelaria o...de dirigir la soltura o la no-admisión de presos en una cárcel”. Esto mismo es cierto también respecto a las transferencias a cárceles de condados. Las transferencias proveen un modo de reducir la población carcelaria de acuerdo con la orden del TJT. No hay una forma menos lesiva de cumplir con esta orden.

Incluso si las transferencias fuera del Estado se consideraran como un medio menos lesivo, el TJT no encontró evidencia que los planes de transferencias se den en un número suficiente como para aliviar el hacinamiento. El Estado se queja de que el juez de distrito de “Coleman” disminuyó la tasa de transferencias requiriendo inspecciones para asegurar que las instituciones receptoras cumplieran con la Octava Enmienda, pero el Estado tampoco hizo esfuerzo alguno para mostrar que tenía los recursos y la capacidad de transferencia en números significativos que podían haberse hecho sin mediar la condición impuesta por el Juez.

La construcción de nuevas unidades, en teoría, podía aliviar el hacinamiento, pero el TJT no encontró una posibilidad real que California sea capaz de construir por sí misma y salir de la crisis. Al tiempo que el tribunal emitía su fallo, el Estado tenía planes para construir nuevas instalaciones médicas y de alojamiento, pero los fondos para algunos de estos planes no estaban seguros, y los fondos de otros planes estaban demorados en la legislatura desde hacía años. Particularmente teniendo en cuenta la crisis fiscal de California, el TJT llamó “quimérico” a cualquier remedio que requiriera un gasto adicional por parte del Estado. Los hechos posteriores al fallo del TJT confirmaron esta conclusión. En octubre de 2010, el Estado notificó al juez de “Coleman” que una gran parte de sus planes de construcción habían sido demorados indefinidamente por la legislatura. E incluso si los planes hubieran podido completarse, el funcionario de “Plata” encontró muchos de los autodenominados “planes de expansión”, donde se preveía el amontonamiento de internos en las unidades existentes, sin expandir las instalaciones administrativas y de apoyo. La ex secretaria ejecutiva de cárceles de California, explicó que estos planes podrían “complicar las barreras ya existentes impuestas sobre administradores penitenciarios y personal de planta”, sumando a la ya saturada población carcelaria, creando nuevas barreras para lograr una solución.

El TJT también rechazó la contratación adicional como un medio real de lograr un remedio. El Estado ha sido incapaz por años de llenar las vacantes necesarias para prestar un adecuado servicio de asistencia médica y mental, y el TJT no encontró razón para esperar un cambio. Aunque el Estado apunte a limitados aumentos de personal entre 2007 y 2008, la evidencia demuestra que el sistema carcelario permaneció crónicamente falto de personal durante el juicio de 2008. El TJT encontró que la violencia y otras consecuencias negativas causadas por el hacinamiento hacían muy difícil contratar o retener al personal necesario. El tribunal también concluyó que había espacio insuficiente para que el personal adicional trabajara, aunque dicho personal hubiera podido ser retenido. El personal adicional no hubiera podido ayudar la violación pues no hubieran tenido espacio donde atender a sus pacientes.

El TJT tampoco erró, y mucho menos en forma flagrante, cuando concluyó que, sin una reducción de población, los esfuerzos continuos de los funcionarios judiciales no lograrían una solución. Ambos, el veedor y el mandatario, entregaron informes donde señalaban que el hacinamiento constituía una seria barrera a sus esfuerzos. El veedor de “Plata” señaló que estaba dispuesto a lograr una solución, incluso sin una reducción de población, pero advirtió que tal esfuerzo quebraría al Estado. El mandatario de “Coleman” destacó preocupaciones aun más graves, dejando en claro que los esfuerzos de solución “han sucumbido a la inexorable y creciente marea de la población”. Ambos informes son evidencia persuasiva respecto a que, sin una reducción de población, cualquier otro remedio ha probado ser inatendible y en el mejor de los casos requeriría

un gran desembolso por parte del Estado. Nada, en la larga historia de “Coleman” y “Plata”, demostró una mínima posibilidad real de que los recursos necesarios lo hicieran posible.

El Estado se queja que, incluso si alguna de estas medidas fueran incapaces separadamente de remediar la violación, hubieran tenido éxito de haberse combinado todas juntas. Más allá del razonamiento en sí, el Estado no ofrece razón alguna para creerlo. Los intentos por remediar las violaciones de “Plata” han continuado durante 9 años. En “Coleman”, los esfuerzos de solución llevan 16. En algún momento se pudo pensar que estas violaciones podían haberse curado sin la reducción de la superpoblación. Una larga historia de efectos fallidos sobre la atención médica por hacinamiento, otorga una conclusión distinta hoy.

La amenaza común conectando los esfuerzos propuestos por el Estado es que éstos requerirán un enorme gasto estatal sin una reducción de población. La Corte no puede ignorar la realidad política y fiscal detrás de este caso. La legislatura californiana no ha sido capaz de obtener los recursos necesarios para hacer frente a esta crisis sin una reducción de población. No hay razón para creer que ahora será distinto y comenzará a hacerse, cuando el Estado de California está frente a una crisis presupuestaria sin precedentes. Como se mencionó arriba, la legislatura recientemente fracasó en conseguir fondos para las ya planeadas nuevas construcciones. Sin una reducción de población, no habrá solución satisfactoria para la atención inconstitucional de enfermos físicos y mentales en las cárceles de California.

D

La PLRA establece que no podrá establecerse ningún remedio prospectivo, con respecto a las condiciones carcelarias, a menos que se estudie y planifique detenidamente y no se extienda más allá de lo necesario para corregir la violación. Cuando se determine si estos requisitos se cumplen, los tribunales deben “dar peso sustancial a cualquier impacto adverso en la seguridad pública o en la operatividad del sistema de justicia criminal”.

1

El TJT consideró que su orden “está destinada a afectar a los internos sin atención médica o con serios problemas mentales”. Esto es porque la reducción de la población carcelaria de California requerirá reducir el número de presos fuera de estas clases a través de pasos como la reforma de la libertad bajo palabra, la reforma de la ejecución de la sentencia, el uso de los créditos por buena conducta y otros medios a determinar por el Estado. Reducir el hacinamiento también tendrá efectos positivos más allá de facilitar el eficiente y adecuado acceso al cuidado médico, incluyendo la reducción en la incidencia de la violencia carcelaria y aminorando las condiciones inseguras de vida. Según el Estado, estas consecuencias colaterales son la prueba de que la orden se extiende más de lo necesario.

El límite de población impuesto por el TJT no está errado simplemente porque tiene efectos positivos que van más allá de los grupos afectados. El diseño a medida requiere “un ensamble entre los fines del remedio y los medios elegidos para cumplirlos” (“BOTSUNY vs. Fox”, 1989). El alcance del remedio debe ser proporcional al alcance de la violación, y la orden debe extenderse no más allá de lo necesario para remediar la violación. Esta Corte ha rechazado órdenes de reparación que innecesariamente se apartan del mejoramiento de las condiciones carcelarias, que no sean aquellas que violan la Constitución (“Lewis vs. Casey”, 1996). Pero los precedentes no sugieren que un específico y propio remedio para una violación constitucional sea inválido simplemente porque podría tener consecuencias colaterales.

Tampoco lo dice el texto de la PLRA. La PLRA establece que un remedio no puede extenderse más allá de lo necesario para remediar la violación de los derechos de “un damnificado o damnificados particulares”. Esto significa solamente que el alcance de la orden debe referenciar a las violaciones constitucionales establecidas por los particulares damnificados frente al tribunal.

Este caso es diferente a los casos donde los tribunales han dejado de lado el control del tratamiento de personas o de instituciones, más allá del alcance de la violación. (“Dayton BoE vs. Brinkman”, 1977). Incluso los internos que no tienen afecciones físicas o mentales pueden quedar afectados, y todos los presos de California están en riesgo mientras el Estado siga prestando atención inadecuada. Los presos de población general se enfermarán y se convertirán en miembros de los grupos afectados a las acciones de clase, con frecuencia casi diaria; y el hacinamiento podría evitar el diagnóstico a tiempo y la atención necesaria para proveer tratamiento efectivo y prevenir una ulterior propagación de la enfermedad. El remedio dispuesto sólo para los miembros actuales de los grupos afectados puede luego fallar en proteger adecuadamente a los futuros miembros de éstos grupos, que desarrollarán afecciones mentales o físicas. Los reclusos que no están enfermos clínica o mentalmente todavía no tienen una queja de haber sido sometidos a una asistencia que viola la Octava Enmienda, pero no son potenciales y remotos, sino próximas víctimas del sistema.

Una orden de soltura limitada a los miembros de los grupos de acción de clase, si es que lo logra, dificultará la habilidad de los funcionarios estatales que deben determinar qué presos deben ser liberados. Tal como el Estado concluye en su resumen, “la soltura de enfermos mentales graves creará peligros especiales por las altas tasas de reincidencia”. La orden del TJT le da al Estado la suficiente flexibilidad de determinar quién debe ser liberado. Si el Estado verdaderamente cree que una orden de libertad limitada a los enfermos físicos y mentales es preferible a una orden directamente emitida por el TJT, el Estado puede solicitar al tribunal la modificación de la orden sobre esa base. El Estado no hizo esta solicitud a esta Corte.

La orden tampoco no es amplia, pues se aplica a todo el sistema carcelario, más que andar especificando límites de población por unidad separada. El tribunal de “Coleman” halló una violación sistémica cuando se abocó al primer remedio, y en “Plata”, el Estado previó una solución sistémica cuando aceptó la existencia de una violación. Ambos funcionarios, el de “Coleman” y el de “Plata”, presentaron varios informes detallando las deficiencias sistémicas en la atención médica y mental. El programa de atención médica de California corre bajo un nivel sistémico, y los recursos deben compartirse entre las distintas unidades.

Aunque la orden del TJT se dirigió a todo el sistema carcelario californiano, se delega en el Estado la flexibilidad de acomodar las deficiencias entre instituciones. No se requiere que cada unidad cumpla con el límite del 137.5%. suponiendo que no haya violaciones constitucionales allí, algunas unidades podrán retener población por encima de ése límite, y algunas deberán caer por debajo de éste, de forma tal que el sistema en sí cumpla. Esto permitirá a los funcionarios penitenciarios cambiar internos a unidades que sean mejores para acomodar el hacinamiento, o trasladarlos de las unidades donde haya suficiente personal médico y retenerlo haya sido difícil. La alternativa, una serie de límites específicos por institución, requerirá a los jueces federales que tomen esas decisiones. Dejar esto a la discreción de los funcionarios estatales es no aplicar la orden.

Tampoco la orden es amplia porque limite la autoridad del estado para conducir sus propias cárceles, como el Estado manifiesta en su resumen. Mientras que la orden en algunos aspectos forma o controla la autoridad del Estado en la administración carcelaria, lo hace de forma tal que deja mucho librado a la discreción estatal. El Estado puede elegir entre relocalizar internos, incrementar la capacidad de las unidades a través de la construcción o de la reducción de población, y, si se reduce la población, puede decidir qué pasos seguir para lograr la reducción necesaria. El alcance limitado de la orden es necesario para remediar la violación constitucional.

Como el Estado implemente la orden del TJT, el tiempo y la experiencia revelarán concretos y efectivos remedios que terminarán con las violaciones constitucionales con un gran descenso de la población general. El Estado será libre de presentarse ante el TJT para pedir la modificación de la orden sobre esta base y esas mociones deberán analizarse detenidamente.

Al día de hoy, el Estado no ha propuesto ninguna alternativa real a la orden. El deseo del Estado de evitar un límite de población, justificado en la autoridad estatal, crea un cierto e inaceptable riesgo de que las violaciones continúen para los enfermos físicos y mentales, con el resultado que muchos más podrán morir o sufrir innecesariamente. La Constitución no permite este error.

2

En el desarrollo de su fallo, el TJT otorgó “peso sustancial” a cualquier impacto adverso sobre la seguridad pública, derivado de su orden. El tribunal destinó 10 días de juicio a debatir el tema de la seguridad pública y se le dio a la cuestión una extensa atención en la opinión. Recientemente, el tribunal concluyó que sería posible reducir la población, en una forma que preserve la seguridad pública y la operación del sistema de justicia criminal.

El requisito de la PLRA de que los tribunales deben “dar peso sustancial a cualquier impacto adverso en la seguridad pública” no requiere que el tribunal certifique que su orden no tendrá impacto adverso en el público. Una lectura contraria se aparta del texto legal, reemplazando “sustancial” por “concluyente”. Siempre que un tribunal emite una orden requiriendo al Estado que ajuste su política de encarcelamiento y de justicia criminal, existe un riesgo que la orden tenga un impacto en la seguridad pública en algunos sectores. Esto es particularmente cierto cuando la orden dispone la soltura de presos antes que cumplan su condena. Las personas presas por incluso un solo hecho, podrían haber cometido muchos otros delitos previos al arresto y condena, y se espera que algunos reincidan luego de la soltura. Aun así, la PLRA contempla que los tribunales se reservan potestad necesaria para remediar violaciones constitucionales, incluyendo la autoridad de establecer límites a la población cuando sea necesario. Se requiere que un tribunal considere las consecuencias en la seguridad pública de su orden y que estructure, monitoree su orden, para mitigar aquellas consecuencias al tiempo que busca un remedio para la violación constitucional.

Esta investigación necesariamente incluye juicios predictivos difíciles, que aunque generalmente son hechos por funcionarios estatales, deben ser hechos necesariamente por tribunales cuando éstos están abocados a encontrar remedios a violaciones constitucionales en las cárceles. Estas cuestiones son difíciles y sensibles, pero son cuestiones fácticas que deben ser tratadas como tales. Los tribunales pueden y deben apoyarse en testimonios e informes de expertos para arribar a sus conclusiones. Fue específico para el TJT el apoyarse en testimonios de funcionarios de California y otros estados. Estos expertos certificaron sobre la base de evidencia empírica y extensa experiencia en el campo de la administración penitenciaria.

El TJT dio crédito a la contundente prueba que sostenía que la población carcelaria puede reducirse de una forma que evite que el delito crezca. Alguna evidencia señala que reducir el hacinamiento en las prisiones californianas mejorará incluso el nivel de seguridad. El entonces gobernador Schwarzenegger, en su proclama de emergencia, manifestó que “las causas de hacinamiento producen alarma en la gente y en la propiedad, llevan a la falta de descanso del interno y a las inconductas y hace crecer la reincidencia, como se muestra en este Estado y en otros”. El ex director de San Quintín y la ex secretaria ejecutiva del sistema penitenciario californiano testimonió que ella “absolutamente creía que se hacía a la gente peor, y que no logramos seguridad pública en la forma en la que tratamos a la gente”. Y el jefe del sistema carcelario de Pennsylvania testificó que las medidas para reducir la población carcelaria, podrían actualmente mejorar la seguridad pública porque se dirige a los problemas que trajeron a la gente a la cárcel”.

Los expertos que testificaron produjeron evidencia sustancial que las bajas en las poblaciones carcelarias no acarrearán efectos negativos en un gran número de jurisdicciones, incluyendo algunos condados de California, Wisconsin, Texas, Illinois, Colorado, Montana, Michigan, Florida y Canadá. El ex secretario de prisiones de Washington testificó que su estado implementó métodos

de reducción poblacional, incluyendo reforma de la libertad bajo palabra y una ampliación de los créditos por buena conducta, sin efectos nocivos en el delito. A la luz de esta evidencia, el TJT concluyó que “ningún efecto negativo en la seguridad pública será sustancialmente ajustado, y quizás hasta eliminado, por los beneficios de la seguridad pública”.

El tribunal halló que varios métodos disponibles de reducir el hacinamiento tendría poco o ningún impacto en la seguridad pública. La expansión de créditos de buena conducta permitirá al Estado dar solturas tempranas a aquellos internos que representan el menor riesgo de reincidencia. Ocupando a los internos de bajo riesgo en programas de utilidad pública, tales como el tratamiento antidrogas, centros de día, monitoreo electrónico debería igualmente bajar la población carcelaria sin soltar a convictos violentos. Ahora, el Estado manda a la cárcel a grandes números de personas que han violado técnicamente el acuerdo de libertad bajo palabra, y puede reducir la población penitenciaria castigando aquellas violaciones técnicas mediante concurrencia a programas de asistencia comunitaria. Esta última medida sería particularmente beneficiosa pues reduciría la población en los centros de recepción, seriamente afectados por el hacinamiento. La orden del tribunal tomó en cuenta las preocupaciones de seguridad pública, dándole al Estado la suficiente flexibilidad para que seleccione los medios para reducir el hacinamiento.

El Estado presentó un plan para reducir su población carcelaria en concordancia con la orden del TJT, y se queja de que el TJT aprobó este plan sin considerar cuándo las medidas contenidas en él podrían amenazar a la seguridad pública. El TJT, sin embargo, dejó la elección de cuál es el mejor medio para lograr el límite de población en el Estado. El tribunal no requirió la supervisión del ejercicio de esa discreción. Los tribunales deberían suponer que los funcionarios estatales están en mejor posición para decidir cómo se preserva mejor la seguridad pública, en equilibrio con las preocupaciones carcelarias y de cumplimiento de la Ley. La decisión de dejar los detalles de la implementación al Estado, protegió la seguridad pública, dejando tan sensible política en los responsables y competentes funcionarios estatales.

Durante el trámite de esta apelación, el Estado de hecho empezó a implementar medidas para reducir la población. Estas medidas trasladarían “miles” de internos de cárceles estatales a cárceles del condado, “haciendo punibles ciertas faltas menores con cárcel de condado y requiriendo que los individuos vueltos a la cárcel por violar la palabra, puede cumplir con su pena en una cárcel del condado”. Estos desarrollos apoyan la conclusión del TJT de que la población carcelaria puede reducirse de forma calculada y evitando efectos negativos en la seguridad pública.

III

Estableciendo la población en la que el Estado puede comenzar a proveer asistencia en forma constitucional, y el justo plazo de tiempo donde lograr esa necesaria reducción, requiere un grado de juzgamiento. La cuestión involucra predicciones inciertas sobre los efectos de las reducciones de población, tanto como lo difícil que son las determinaciones de las capacidades de los funcionarios penitenciarios para proveer cuidados adecuados a todos los niveles de la población. Los tribunales tienen suficiente flexibilidad cuando emiten estos fallos. “Una vez invocados, la mirada de los poderes de equidad de una corte de distrito son amplios” (“Milliken vs. Bradley”, 1977).

Sin embargo, la PLRA requiere que el tribunal adopte un remedio “diseñado a medida” a la violación constitucional y que haya otorgado “peso sustancial” a la seguridad pública. Cuando un tribunal está imponiendo un límite de población, esto significa que el tribunal debe ubicar el límite en el punto más alto consistente con el remedio. El tribunal también debe ordenar una reducción de población a lograr en el menor tiempo posible razonablemente consecuente con la seguridad pública.

A

El TJT concluyó que la población penitenciaria de California debe tener un tope de 137.5% de su capacidad de diseño. Esta conclusión se apoya en los antecedentes. De hecho, alguna evidencia recomienda un límite incluso por debajo del 100% de la capacidad de diseño. El subsecretario de los servicios de asistencia médica penitenciaria de California testimonió que las cárceles californianas “no fueron diseñadas ni se hizo previsión de ningún tipo para extender el espacio de asistencia médica más allá del 100% inicial de capacidad. Otra evidencia mostró un límite de 130%. El encargado de infraestructura del Estado recomendó reducir la población carcelaria en un 130% como una meta a largo plazo. Los ex directores de prisiones de Washington, Maine y Pennsylvania testimoniaron que un límite del 130% podría “dar a los funcionarios y personal penitenciario los servicios y programas necesarios para los presos californianos”. Un ex director de prisiones de Texas testimonió que un límite de 130% era “apropiado y realista” y podría “asegurar que las cárceles californianas sean seguras y proveen los servicios legalmente requeridos”. Y un antiguo secretario ejecutivo de California estuvo de acuerdo con un límite de 130%, dejando en claro que éste límite podría ser inadecuado en algunas de las unidades más antiguas.

Según el Estado, estos testimonios expresan las preferencias políticas de los testigos, más que sus puntos de vista de cómo curar las violaciones constitucionales. Por supuesto, los tribunales no deben confundir estándares profesionales con requisitos constitucionales (“Rhodes vs. Chapman”, 1981). Pero la opinión experta puede ser relevante a la hora de determinar qué es posible y qué es aceptable en la filosofía penitenciaria. Nada en los antecedentes indica que los expertos del caso impusieran su propia creencia de política penitenciaria o que hayan perdido la cuenta de las violaciones subyacentes. Al contrario, los testigos expertos certificaron que un límite de 130% podría permitirle al Estado remediar la provisión constitucionalmente inadecuada de asistencia médica y mental. Cuando la opinión experta se dirige a la cuestión de cómo remediar las violaciones constitucionales puestas de relevancia, como fue éste el caso, los jueces federales deben otorgarle peso considerable.

La Oficina Federal de Cárces (BOP) fijó un 130% como una meta de largo plazo en los niveles poblacionales del sistema penitenciario federal. El Estado sugiere que los testigos expertos tomaron este dato y lo usaron en sus informes y testimonios. Pero los tribunales no pueden desacreditar la opinión experta solamente porque adopte o esté de acuerdo con determinados estándares profesionales. Los estándares profesionales pueden ser “relevantes y de gran ayuda con respecto a algunas cuestiones”. Los testigos certificaron que un límite de 130% era necesario para remediar las violaciones constitucionales, y no porque ello haya sido establecido como un “estándar del BOP”. Si es que fue tenido en cuenta, el hecho de que el BOP viera a un 130% como una densidad de población manejable, apoya la conclusión del TJT que un límite de 130% aliviaría las presiones asociadas con el hacinamiento y permitiría al Estado comenzar a prestar la asistencia constitucionalmente requerida.

Aunque el TJT concluyó que “aunque la evidencia que apoya un límite de 130% es fuerte, algún ajuste superior era necesario, en vista de la cautela y la restrictividad de la PLRA”. El TJT encontró evidencia que fijaba un límite superior. Particularmente, el Panel Independiente de Revisión Penitenciaria del Estado, concluyó que 145% era el máximo operable de las cárceles californianas, aunque la relevancia de esa determinación fue objetada por el hecho de que el panel no había considerado la posibilidad de proveer asistencia mental y física de acuerdo a la Constitución, cosa que sí había aceptado el Estado. Luego de considerar, luego dejándola de lado, a dicha evidencia, el TJT concluyó que la evidencia apoyaba un límite más bajo que 145% pero superior a 130%. Esto impuso el límite de 137.5%.

Esta evaluación de la evidencia no fue manifiestamente errónea. El sistema adversarial le otorga al tribunal la posibilidad de pesar y evaluar la prueba que presentan las partes. La prueba traída por los actores evidenciaba un límite del 130% y el Estado no hizo nada por mostrar otro número

que permitiera una solución. Tampoco existían herramientas científicas para precisar qué número es el exacto para reducir la población carcelaria de forma tal que remedie una violación de esta especie. El TJT hizo la determinación más precisa que podía hacerse teniendo en cuenta los antecedentes que se le presentaron. Los requisitos del diseño a medida de la PLRA están satisfechos en cuanto estas decisiones equitativas y paliativas se tomen con el objetivo de liberar el menor número posible de presos, consistente con un remedio eficaz. En aras de la evidencia contundente que incluso apoyaría un remedio más drástico, el TJT cumplió con el requisito de la PLRA en el caso.

B

El TJT ordenó al Estado que logre esta reducción en un plazo de dos años. En el juicio y como alegato final ante el TJT, el Estado no dijo nada respecto de un plazo mayor. El Estado luego remitió un plan para que el tribunal apruebe, donde se exponía que la reducción podría lograrse en un plazo de cinco años y que reduciría la población en un 151% de la capacidad de diseño en dos años. El Estado creyó que este plan “lograría seguramente una población del 137.5% a tiempo”. El TJT rechazó este plan porque fue presentado fuera del plazo estipulado.

El Estado primero fue notificado que debería reducir su población carcelaria en febrero de 2009, cuando el TJT dio cuenta de su estrategia de presentar informes luego del juicio. El plazo de dos años, sin embargo, no comenzaría a correr hasta que esta Corte emitiera su fallo. Cuando ello aconteciera, el Estado ya habría tenido más de dos años para empezar a cumplir con la orden del TJT. El Estado utilizó este tiempo productivamente. En el momento de los argumentos orales, el Estado sostuvo que había reducido su población carcelaria en 9000 personas, desde que el TJT dictara la orden. Luego de los argumentos orales, el Estado presentó un informe complementario donde indicaba que había comenzado a implementarse una serie de medidas para cambiar a cientos de internos a unidades de los condados.

Particularmente teniendo en cuenta la falla estatal de responder sobre el tema durante el juicio, el TJT no erró cuando estableció un plazo de dos años para el remedio. Los actores propusieron un plazo de dos años y la evidencia del juicio demostraba la factibilidad de un plazo de dos años. Notablemente, el Estado no pidió a esta Corte una prórroga de dicho plazo.

El TJT, sin embargo, se preservó la autoridad y la responsabilidad de efectuar enmiendas ulteriores a la orden dictada o modificarla por otro decreto, garantizado por el ejercicio discrecional de sus facultades. “El poder de un tribunal ecuaníme de modificar un decreto de reparación es amplio, flexible y con plazos extendidos”. (“NYSARC vs. Carey”, 1983). Un tribunal que invoque el principio de equidad como facultad para remediar una violación constitucional de un incumplimiento derivado de cambios sistémicos en una institución, tiene el deber constante y la responsabilidad de perseguir la eficacia de su orden. La experiencia puede mostrar la necesidad de modificar o enmendar un decreto anterior. A tal fin, el TJT debe dejar abierta a prueba en contrario por alguna de las partes que la orden debe ser alterada para asegurar que los derechos e intereses de las partes tengan toda la protección necesaria.

El debido respeto al Estado y a sus procedimientos administrativos requiere que el TJT ejerza su jurisdicción de acuerdo a la considerable dificultad que puede encontrar una entidad como un Estado en hallar mecanismos y planificar para corregir violaciones en una forma efectiva y proporcional con la seguridad pública. A fin de “dar peso sustancial de cualquier impacto adverso sobre la seguridad pública”, el TJT debe una correcta deferencia a las opiniones remitidas en cuanto la seguridad pública lo requiera, incluyendo las referidas consideraciones de los funcionarios estatales, teniendo en cuenta el plazo en el cual una reducción de población puede lograrse, en armonía con la seguridad pública. Una extensión del plazo puede permitir al Estado considerar cambiar las circunstancias económicas, políticas, entre otras, que permitan aprovechar las oportunidades para remedios más efectivos, que surjan de los funcionarios judiciales nombrados, del sistema carcelario y del propio TJT, cuando evalúe el progreso hecho para

corregir las inconstitucionalidades. Al mismo tiempo, tanto el TJT como los funcionarios estatales deben tener en cuenta la necesidad de un remedio eficaz y con plazo cierto, para las violaciones a los derechos constitucionales de los presos que aún persisten.

El Estado podría solicitar modificar la orden del TJT para extender el plazo a cinco años desde que esta Corte se expida. El TJT podría sostener tal solicitud del Estado diciendo que en ese tiempo el Estado podía cumplir con las pre-condiciones diseñadas para asegurar que las medidas para implementar el plan sean realizadas sin demora alguna. Las pre-condiciones apropiadas pueden incluir un requerimiento respecto que el Estado demuestre que conserva la autoridad y los recursos necesarios para lograr una reducción como la requerida en un plazo de cinco años. El TJT también puede imponer la sujeción de la condición de extender el plazo, a la habilidad del Estado de lograr metas parciales en cuanto a mejoramiento de las condiciones de asistencia médica y mental.

El TJT, en su zona de discreción, puede también considerar cuándo es apropiado que el Estado empiece, sin demorar, a desarrollar un sistema de identificación de presos que son reacios a la reincidencia o que pueden ser candidatos para una soltura anticipada. Incluso con una extensión del plazo para construir nuevas unidades e implementar reformas, sigue siendo necesaria la soltura anticipada para cumplir con la orden del tribunal. Para hacerlo adecuadamente, el Estado debería desarrollar sistemas para seleccionar presos que no pongan en peligro a la seguridad pública. Una extensión del plazo puede otorgar al Estado una gran oportunidad para refinar y elaborar aquellos sistemas.

El Estado ya ha hecho progresos importantes reduciendo su población, incluyendo reformas que resultaron en el movimiento de cientos de internos a cárceles de los condados. Como el Estado demuestra progresos, el TJT debería evaluar si su orden aún sigue estando vigente. Si el progreso significativo se hace más allá del remedio sobre las violaciones constitucionales subyacente, ése progreso puede demostrar que ulteriores libertades anticipadas no son necesarias o son menos urgentes que las dispuestas oportunamente. Si el Estado logra demostrar esto, el TJT, en ejercicio de sus facultades discrecionales, podría considerar si es correcto extender o modificar aquél plazo.

La experiencia que nos viene dada de la orden del TJT puede llevar al Estado a elaborar otras propuestas. El TJT debería considerar seriamente a cualquier otra medida. El TJT también debe formular sus órdenes a fin de dar al Estado y a sus funcionarios la autoridad necesaria para solucionar las contingencias que surjan durante el proceso paliativo.

Estas observaciones reflejan el hecho que la orden del TJT, como todos los pronunciamientos con continuidad, debe permanecer abierta para su modificación apropiada. No para cuestionar la validez de la premisa básica de la orden existente. La atención médica y de salud mental de las cárceles californianas se encuentra por debajo del estándar de decencia que surge de la Octava Enmienda. Esta violación constitucional permanente y que se va extendiendo requiere un remedio, un remedio que se logrará sin una reducción de la superpoblación. El remedio ordenado por el TJT es el requerido por la Constitución y fue autorizado por el Congreso a través de la PLRA. El Estado debe cumplir con esa orden sin demoras.

Se confirma la sentencia apelada. Así queda ordenado.

Disidencia del Juez Scalia, a la que adhiere el Juez Thomas.

Hoy la Corte emite lo que es quizás el fallo más radical que haya hecho un tribunal en nuestra historia: una orden requiriendo a California la liberación del impresionante número de 46.000 criminales convictos.

Así viene a nosotros, ahora y entonces, un caso en donde la solución adecuada está tan claramente descrita por la tradición y el sentido común, que esa decisión debe dar forma a la Ley y no viceversa. Se podría pensar que, antes de emitir una orden de soltura de 46.000 delincuentes convictos, esta Corte debería gastar todo esfuerzo en interpretar la Ley de forma tal de evitar un resultado catastrófico. Hoy, en sentido contrario, la Corte desoye las previsiones restrictivas de la norma aplicable, y las limitaciones constitucionales tradicionales, basándose en el poder de un juez federal que ordena y sostiene un absurdo.

Los procedimientos que han llevado a este resultado han sido un travestismo judicial. Disiento porque la reforma institucional de la Corte de Distrito ha violado solapadamente los términos de la norma, ignorando las limitaciones pétreas del Art. III, y lleva a la figura de los tribunales federales más allá de su capacidad institucional.

I

A

La Ley de reforma de litigación penitenciaria (PLRA) establece que “un remedio prospectivo en cualquier acción civil relativa a condiciones carcelarias no debe ir más allá de la corrección de la violación del derecho particular del damnificado en concreto”; ése remedio debe “diseñarse a medida y no ir más allá de lo estrictamente necesario para corregir la violación del derecho federal”. En la determinación de si estas condiciones se han cumplido, es necesario identificar con precisión cuál es la “violación al derecho particular del damnificado directo”, que se ha alegado. Lo que se ha alegado aquí, y lo que consecuentemente esta Corte está compelida a tratar, es el funcionamiento de unidades del sistema penitenciario que carecen de estructuras de atención médica adecuadas. Eso puede resultar en “la negación de tratamiento adecuado a un preso o presos en particular”, determinando una violación de sus derechos de la Octava Enmienda. Pero la mera existencia de un sistema inadecuado no significa que existan castigos crueles y anormales para toda la población carcelaria que necesita asistencia médica, incluyendo a quienes sí la han recibido.

La Corte reconoce que los actores no basan su caso en las deficiencias en la asistencia provista en ningún caso en concreto; en lugar de ello, los actores se basan en las deficiencias del sistema en sí en la provisión de asistencia médica y mental, y tomando ello como un todo, sujeta a los enfermos mentales y físicos de California al riesgo inminente de daños graves y predispone a la atención médica en las cárceles a caer por debajo de los estándares progresivos de decencia que marcan el estado de madurez de una sociedad”. Pero nuestra jurisprudencia aguerrida de los “estándares progresivos de decencia” (con la que, por cierto, disiento profundamente), que surge en “Roper vs. Simmons” (donde el suscripto disiente), no prescribe (o al menos hasta hoy) normas para un funcionamiento “decente” de escuelas, cárceles y otras instituciones gubernamentales. Sí prohíbe el tratamiento “indecente” de individuos – en el contexto de este caso, la negativa de atención para aquellos que la necesitan.

El litigio de “Coleman” incluye al grupo de “personas con graves afecciones mentales alojadas en cárceles de California” y el litigio de “Plata” incluye al grupo de “personas con graves afecciones físicas”. Los actores no parecen plantear – y sería absurdo sugerirlo – que cada uno de esos prisioneros hayan padecido “tortura o muerte lenta”, como consecuencia de ése pésimo sistema de atención. De hecho, es inconcebible que algo más que una pequeña proporción de presos en los grupos actores hayan personalmente sufrido el tratamiento atroz que hayan violado los derechos contenidos en la Octava Enmienda – los cuales, como la Corte lo reconoce, es por lo que los actores no plantean su demanda sobre “deficiencias en la atención ocurridas en cualquier

caso”. Mejor que eso, la demanda de los actores es que ellos son parte de un sistema médico tan defectuoso que algunos de estos presos serán inevitablemente objeto de lesiones por parte de la atención médica incompetente, y que ése número es lo suficientemente alto como para transformar al sistema todo en inconstitucional.

¿Pero qué es lo que el principio procesal justifica legitimando a un grupo de actores para que puedan interponer una demanda solicitando la inconstitucionalidad de todo un sistema? Pienso que existen dos posibilidades, ambas insostenibles. La primera es que aunque algunos o muchos actores en el grupo no tengan individualmente queja alguna respecto a sus derechos contenidos en la Octava Enmienda, el grupo colectivamente en sí haya sufrido una violación a la Octava Enmienda. Esa teoría es contraria a la norma pétrea que sostiene que el único propósito de una legitimación colectiva es el de acumular demandas que individualmente son viables. “Una acción de grupo o clase, similar a la tradicional unificación de personería (de la cual es una especie), sólo habilita a un tribunal federal a aceptar demandas de muchos actores en una, en lugar de tramitar procesos separados. Y así como la tradicional acumulación, deja a los derechos y obligaciones de las partes intactos, así como las normas decisorias” (“Shady Grove Orthopedic Associates vs. Allstate Ins. Co.”, 2010).

La segunda posibilidad es que cada miembro del grupo de actores haya sufrido una violación a la Octava Enmienda sólo por la virtud de ser un paciente de un muy mal manejado sistema carcelario, y que el propósito del grupo sea sólo agregar a todas esas demandas individuales. Esta teoría tiene la virtualidad de ser consistente con los principios procesales, pero al costo de una grosera distancia con nuestro sistema del “caso legal”. Según esta teoría, todos y cada uno de los presos que se considere “paciente” en un sistema que posee debilidades sistémicas – tales como contratar a cualquier médico que tenga licencia, pulso y un par de zapatos” – ha sufrido tratos crueles o inusuales, incluso si esa persona no puede demostrar que en su caso particular haya habido falta de tratamiento. Una teoría de este tipo sobre la Octava Enmienda es absurda. Y ya lo hemos dicho en el pasado: “Si...un preso sano que no haya sufrido privación de tratamiento médico estuviera legitimado para demandar por una violación de su derecho constitucional a la asistencia médica...sólo con la creencia que las instalaciones médicas de la prisión son inadecuadas, la distinción esencial entre el Judicial y el Ejecutivo habrá desaparecido: se habrá convertido en tarea de los tribunales asegurar la asistencia médica adecuada en las cárceles” (“Lewis vs. Casey”, 1996).

Ya sea procesal o subjetivamente errónea, la noción que el grupo actor pueda alegar una violación de la Octava Enmienda basada en “deficiencias sistemáticas” es indudablemente incorrecta. De ello se sigue que el remedio ordenado aquí es también contrario a la ley, desde que la teoría de la inconstitucionalidad sistémica es central en el caso planteado. La PLRA requiere a los actores que establezcan que el mandato general emitido por la Corte de Distrito sea “diseñado a medida” y “no se extienda más allá de lo necesario para corregir la violación del derecho federal del actor o actores específicos”. Si (como en el caso) la única demanda constitucional viable consiste en casos individuales de falta de tratamiento, entonces el remedio que reforma al sistema como un todo va más allá de lo que la Ley permite.

También vale la pena destacar la peculiaridad que la mayor parte de los internos generosamente premiados con la libertad anticipada – aquellos 46.000 cuyo encarcelamiento cese – no forma parte de ninguno de los dos grupos afectados incluso bajo la noción expansiva de violación constitucional de la Corte. Muchos de ellos no serán presos con enfermedades médicas o graves afecciones mentales; y muchos indudablemente serán especímenes físicamente óptimos que han desarrollado músculos intimidantes levantando acero en el gimnasio de la cárcel.

B

Incluso si aceptara la improbable premisa que los actores hayan acreditado una violación sistémica de la Octava Enmienda, disentiría con la aprobación de la Corte de una orden de des-

población. Esa orden es un ejemplo de lo que ha dado en llamarse como “mandato estructural”. Como lo he explicado previamente, los mandatos estructurales son radicalmente diferentes de los mandatos tradicionales emitidos por tribunales de equidad, y presumiblemente parte del “poder judicial”, otorgado a los tribunales federales por el Art.III.

Los mandatos estructurales se alejan de esa práctica histórica, tornando a los jueces en administradores de largo plazo de instituciones sociales complejas, como escuelas, prisiones y comisarías. De hecho, requieren jueces que jueguen un rol que no se distingue del rol ordinario de un funcionario público ejecutivo. La decisión de hoy, no solo confirma al mandato estructural, sino que expande muchísimo su uso, sosteniendo que todo un sistema es inconstitucional porque puede producir violaciones constitucionales.

Los inconvenientes de los mandatos estructurales se han descrito extensamente por todos lados (ver “Lewis”, “Missouri vs. Jenkins”, 1995, Horowitz, “Sentenciando el cambio organizacional: supervisión judicial de instituciones públicas”, 1983). Este caso ilustra uno de sus aspectos más perniciosos: forzar a los jueces a participar en forma de búsqueda de hechos como forma de hacer política, lo que está fuera del rol tradicional del Juez. Los jueces que buscan hechos tradicionalmente participan en la determinación de hechos presentes o pasados basados en antecedentes de juicios fenecidos. Esa es una razón por la que las conclusiones fácticas de un juez de segunda instancia federal están destinadas a una revisión errónea: porque habiendo visto la primera mano de un juicio, está en mejor posición para evaluar evidencia que un juez que revisa el caso en frío. En una pequeña cantidad de casos, los jueces han sido también tradicionalmente llamados a realizar algunos juicios predictivos: qué tipo de tutela serviría mejor a los intereses de un niño, por ejemplo, o cuando un mandato particular autosatisfactivo puede remediar la afectación del actor. Cuando un juez tramita un mandato estructural, sin embargo, será inevitablemente llamado a efectuar predicciones empíricas muy amplias, necesariamente basadas en gran parte en puntos de vista políticos – que son la clase de opiniones que hacen los legisladores y los funcionarios del ejecutivo, inapropiadas para la tercera rama.

Este aspecto de los mandatos estructurales está magníficamente ilustrado en el proceder de la Corte de Distrito respecto a los efectos de la orden de libertad anticipada en la seguridad pública. La PLRA requiere que, antes de otorgar un “remedio prospectivo en una acción civil relativa a condiciones carcelarias”, un tribunal debe “dar peso sustancial a cualquier impacto adverso en la seguridad pública o en la operatoria del sistema de justicia criminal causado por el remedio”. Aquí, la Corte de Distrito se desentendió de ese requisito con la conclusión fáctica de que “el Estado tiene métodos disponibles por los que puede reducir la población carcelaria hasta un 137.5% de la capacidad de diseño o menos, sin un impacto adverso sobre la seguridad pública o sobre el sistema de justicia criminal”. Se encontró evidencia contundente que el hacinamiento carcelario podría “perpetuar un sistema criminógeno que amenazara a la seguridad pública en sí mismo” y espontáneamente se opinó que “la población podría reducirse incluso más con la reforma de las anticuadas políticas de sentencia de California y otros cambios normativos”. “Se rechazó el testimonio de que internos liberados anticipadamente puedan cometer nuevos delitos”, concluyendo que “el acortamiento del encarcelamiento a través de créditos ganados podría dar a los internos incentivos para participar en programas diseñados para reducir la reincidencia” y que “la baja en el flujo de incumplidores técnicos de libertad bajo palabra hacia la prisión, mejoraría en sí misma los sistemas penitenciarios y de libertades caucionadas, y la seguridad pública”. Se concluyó que la desviación de los imputados a programas de reinserción social penitenciaria, tiene efectos benéficos en la seguridad pública”, y que “la programación rehabilitadora adicional resultaría en una reducción de la población carcelaria al tiempo que mejoraría la seguridad pública”.

La Corte de Distrito tomó estas predicciones (y hoy esto es aceptado por esta Corte) como “conclusiones fácticas”, hechas sobre la base de una procesión de expertos que testificaron en juicio. Como estas “conclusiones” forman parte de la sentencia, es difícil rebatirlas bajo un estándar de revisión sobre el error jurídico. Y tomando que el Tribunal de Distrito dedicó casi 10

días de juicio y 70 páginas de su opinión a este punto, es difícil discutir que el Tribunal de Distrito se haya desentendido de su obligación legal para dar “peso sustancial a cualquier impacto adverso en la seguridad pública”.

Pero la idea que el TJT se haya basado solamente en la credibilidad del experto que da su testimonio es caprichosa. Por supuesto que se han basado en sus propias creencias sobre penología y reincidencia. Y por supuesto que jueces de distrito diferentes, con diferentes puntos de vista políticos, habrían concluido que la rehabilitación podría no funcionar y que la liberación anticipada de presos elevaría la tasa de delitos. No estoy diciendo que los jueces de distrito hayan llegado a sus conclusiones fácticas con mala fe. Estoy diciendo que es imposible que los jueces logren “conclusiones fácticas” sin meter en ellas sus propias ideas políticas, cuando las conclusiones fácticas son opiniones políticas. Lo que ha ocurrido aquí no es más búsqueda fáctica judicial en el sentido común que lo que serían las conclusiones fácticas sobre que el déficit de gasto no podrá bajar la tasa de desempleo, o que la continua ocupación de Irak pueda bajar el riesgo de terrorismo. Aun más, en razón de que han etiquetado como “conclusiones fácticas” destinadas a una revisión especial, las preferencias políticas de los miembros del TJT ahora gobiernan el sistema penitenciario californiano.

Es importante reconocer que el maquillaje de opiniones políticas como conclusiones fácticas no es un error particular de este caso. Es un error inevitable de la litigación en reforma institucional. Cuando un tribunal de distrito emite un mandato, debe realizar una evaluación fáctica sobre las consecuencias anticipadas del mandato. Y cuando el mandato se compromete a reestructurar una institución social, la evaluación de las consecuencias fácticas del mandato es necesariamente la clase de opinión predictiva que nuestro sistema de gobierno deposita en los funcionarios del poder ejecutivo.

Pero los mandatos estructurales no invitan los jueces simplemente a complacer preferencias políticas. Invitan a los jueces a complacer preferencias políticas incompetentes. Tres años de escuela de derecho y un conocimiento con los respectivos precedentes de la Suprema Corte no da experiencia sobre cómo manejar instituciones sociales. Así, en el procedimiento bajo el Tribunal de Distrito se determinó que los servicios médicos adecuados podrían prestarse con una población máxima del 137.5% de la capacidad de diseño. Esta fue una conclusión empírica para la que no se estaba en absoluto calificado para hacer. Es cierto que el TJT no creó el número por sí misma; escuchó números del 130% y del 145% de la boca de varios testigos expertos y decidió partir al medio la diferencia. Pero la habilidad de los jueces de subir o bajar de los números que les fueran entregados por testigos expertos no los convierte en tomadores de decisión competentes, en áreas para las que no están calificados.

El TJT también se basó fuertemente en las opiniones de dos funcionarios designados, y éstos informe jugaron roles protagónicos en el fallo de la Corte de hoy. La Corte nota que “el veedor y el mandatario entregaron informes que establecen que el hacinamiento significó una gran barrera para sus esfuerzos” y estima esos informes “como prueba que evidencia que, sin una reducción de población, cualquier remedio intentado será infructuoso o requerirá enormes gastos del Estado”. El uso de estos informes es aun menos armonioso con el rol judicial tradicional que con el basamento del TJT de testimonios expertos en juicio. El último, incluso cuando, como aquí, es la mejor expresión de opiniones políticas, es al menos sujeto de contra examen. Basarse en conclusiones no confrontadas de un investigador, enviado al campo a preparar un informe fáctico y sugerir cómo mejorar el sistema penitenciario, no encuentra similitud con la toma de decisiones judiciales normales. Es cierto que la PLRA contempla el nombramiento de veedores (aunque no mandatarios), pero los veedores sólo están autorizados a conducir audiencias y preparar conclusiones fácticas propuestas y asistir en la ejecución de planes correctivos. Esto no los autoriza a emitir conclusiones fácticas (desconectadas de las audiencias) que le son dadas aparentemente con deferencia al por mayor. Ni el veedor ni el mandatario fueron elegidos por California para dirigir sus cárceles, y el hecho de que puedan ser expertos en el campo de la reforma penitenciaria no justifica la imposición judicial de sus perspectivas al Estado.

C

Mis preocupaciones generales asociadas con la dirección de instituciones sociales por parte de los jueces aumentan cuando manejan sistemas penitenciarios, y aumentan aun más cuando fuerzan a los funcionarios penitenciarios a liberar presos. Como hemos dicho previamente:

“Los tribunales están mal equipados para confrontar con los problemas crecientes de la administración penitenciaria y la reforma...los problemas de las cárceles en América son complejos e intratables, y, más yendo al punto, no son susceptibles de ser solucionados mediante sentencias. Manejar una cárcel es una empresa extraordinariamente difícil, que requiere experiencia, planificación, y el compromiso de recursos, todo lo cual es tarea del legislativo y del ejecutivo. La cárcel es una tarea que ha sido encomendada a la responsabilidad de aquellas ramas, y la separación de poderes se refiere a una política de moderación judicial. Donde un sistema penal estatal está involucrado, los tribunales federales tienen una razón más para respetar a las autoridades penitenciarias” (“Turner vs. Safley”, 1987).

Estos principios se aplican doblemente a una orden de libertad de presos. Como el autor de la opinión de hoy explicó precedentemente, el otorgamiento de un hábeas corpus “perturba el interés del Estado en reposo por juicios fenecidos, niega a la sociedad el derecho de castigar algunos criminales confesos y se entromete en la soberanía estatal mediante unos pocos ejercicios de autoridad judicial federal” (“Harrington vs. Richter”, 2011). Reconociendo que ése alivio del hábeas debe ser otorgado escasamente, hemos rechazado el erróneo otorgamiento de hábeas individuales del Noveno Circuito en cuatro oportunidades (“Cullen vs. Pinholster”, 2011 – “Falkner vs. Jackson”, 2011 – “Swarthout. vs. Cooke”, 2011 – “Harrington”). Y aun así, la Corte confirma una orden otorgando el equivalente funcional de 46.000 hábeas corpus, basada en su himno a las cortes, “flexibilidad sustancial cuando se emiten estos fallos”. Parece más que el respeto de la Corte por la soberanía estatal se ha esfumado en un caso donde debiera estar muy presente.

II

La decisión de la Corte incluye una nota bizarra, destacando que “el Estado puede solicitar una modificación de la orden del TJT para prorrogar el plazo para la reducción de cinco años”. El TJT, dijo, “puede conceder ese pedido demostrando que el Estado satisface las pre-condiciones necesarias y apropiadas, diseñadas para asegurar que las medidas adoptadas para corregir sean llevadas a cabo sin demora”; y esboza vagas sugerencias de lo que estas pre-condiciones “podrían incluir”, tales como puntos de referencia provisionales”. También invita al TJT a “considerar cuando sería apropiado ordenarle al Estado que empiece a desarrollar en forma urgente un sistema de identificación de los presos que difícilmente reincidan”, e informa al Estado que “deberían desarrollarse sistemas para elegir a aquellos presos que menos pongan en peligro a la seguridad”.

El efecto jurídico de este párrafo es incierto – creo que a propósito. Si no es otra cosa que un recordatorio político al Estado y al TJT de que el mandato está sujeto a modificación, entonces es totalmente innecesario. Como ya han indudablemente advertido el TJT y el Estado, una parte siempre está legitimada para solicitar una modificación de un pronunciamiento judicial, y la PLRA contiene una norma expresa autorizando a los Tribunales de Distrito para modificar o finiquitar mandatos penitenciarios.

Sospecho, sin embargo, que ese pasaje es una advertencia, diciéndole al TJT que sería mejor modificar el mandato si el Estado lo pide que si lo invitamos nosotros a hacerlo. Tal advertencia, si tiene éxito, podría lograr el beneficio de una reducción marginal, en los inevitables robos, asesinatos y violaciones que cometan los liberados. Pero se lograría eso al costo de la quiebra intelectual, pues la advertencia de la Corte es totalmente ajena a los principios normales de la

revisión recursiva de mandatos. Cuando una parte solicita una modificación de un mandato, la corte de distrito está legitimada para decidir, sujeta al recurso por abuso de la discreción si rechaza modificar la orden (“Horne vs. Flores”, 2009). Más aun, cuando una corte de distrito emite un nuevo pronunciamiento con nuevas referencias, la selección de estas referencias también será revisada bajo un estándar abusivo y deferente de revisión – un punto que la Corte parece reconocer. Las cortes de apelaciones no están para confirmar mandatos cuando preventivamente notaron que el Estado “podría” solicitar, y la corte de distrito “podría” otorgar, una solicitud de extensión de plazo para liberar presos de tres años, basado en algunas sugerencias de pre-condiciones apropiadas que tal modificación “podría” incluir.

Por supuesto que lo que realmente pasa aquí es que la Corte, vencida por el sentido común, desaprueba los resultados logrados por el TJT, pero no puede corregirlos (se cree) aplicando los estándares normales de la revisión de apelación. Por lo tanto, se ha elegido una solución desconocida por nuestro sistema legal. Una serie deliberadamente ambigua de sugerencias sobre cómo modificar un mandato, lo suficientemente deferente como para decir que se está “confirmando”, sólo lo necesario como para anotar al TJT que si no lo hacen, se anulará su fallo. Haciendo esto, la Corte se ha engrandecido a sí misma, otorgándose prerrogativas que las cortes de apelación no tienen y usándolas para ejecutar una solución compromisoria sin otro fundamento legal que haber salido de boca de la Corte. Esto a lo que nos debemos enfrentar en estas actividades extra-legales, debería ser un signo de que el proyecto de permitir a las cortes de distrito el manejo de cárceles es descabellado.

Pero quizás estoy siendo muy cruel. La Corte, o al menos una mayoría de la mayoría de la Corte, deben ser conscientes de que los jueces de distrito son afectos a caer en su engaño, desde que saben muy bien que no puede haber un abuso de la discreción en rechazar aceptar las modificaciones propuestas por el Estado en un mandato que recién ha sido aprobado (confirmado) en su forma actual. Un mandato, dentro de todo, no tiene que ser perfecto; sólo lo suficiente como para la labor de gobierno, que es lo que la Corte hoy ha dicho que es. Así que quizás la interpretación no es otra cosa que un lavado ceremonioso de manos – dejándolo en claro para que todos lo vean, de que si las cosas terribles seguramente sucedan como consecuencia de esta orden nefasta, no será responsabilidad de esta Corte. Después de todo, ¿no queremos, e incluso así lo sugerimos, algo mejor?

III

En vista de la incoherencia de la queja sobre la Octava Enmienda en el núcleo de este caso, los aspectos extrajudiciales de la reforma de litigación institucional que este caso ejemplifica, y las preocupaciones únicas asociadas con las liberaciones en masa de presos, no creo que esta Corte pueda confirmar la orden. Voy a dejar en claro mi postura brevemente: En mi punto de vista, un tribunal no puede ordenar una liberación de un preso a menos que determine que el preso sufre una violación de sus derechos constitucionales, y que esa soltura y ningún otro remedio, podrá corregir esa violación. Así, si el tribunal determina que a un preso en particular se le niega la atención medica constitucionalmente establecida, y que la liberación de ese preso (y no otro remedio) pueda permitirle obtener tratamiento médico, entonces el tribunal puede ordenar su soltura; pero un tribunal no puede ordenar la soltura de presos que no han sufrido violación alguna a sus derechos constitucionales, solamente por hacerlo menos probable en el futuro.

Esta postura surge del texto de la PLRA que he discutido al principio. “Diseñado a medida” significa que el remedio se aplica sólo “a un preso o presos en particular”, cuyos derechos constitucionales hayan sido violentados; “que no se extienda más allá de lo necesario”, significa que los presos cuyos derechos no se han violentado no pueden obtener reparación alguna; y “el

medio menos intrusivo para corregir la violación del derecho federal”, significa que ningún otro remedio está disponible.

Reconozco que esta lectura de la PLRA podría limitar seriamente las circunstancias en las que un tribunal pueda emitir mandatos estructurales para remediar presuntas condiciones penitenciarias inconstitucionales, aunque no las eliminaría. Si, por ejemplo, un grupo que represente a toda la población de una cárcel pretenda que la temperatura de sus celdas es tan baja que viola la Octava Enmienda, o que están siendo privados de su momento de ejercicio, un tribunal podría emitir un mandato para toda la unidad ordenando elevar la temperatura o prever tiempo de ejercicio. Aun así, mi postura podría invitar a la objeción de que la PLRA parece aprobar los mandatos estructurales en general y las órdenes de liberación masiva en particular. La Ley requiere a los tribunales que se “otorgue peso sustancial a cualquier impacto adverso sobre la seguridad pública o sobre la operatoria del sistema de justicia criminal causada por el remedio” y autoriza a nombrar veedores, provisiones que parecerían suponer la posibilidad de correcciones estructurales. También fija criterios bajo los cuales los tribunales pueden emitir órdenes que tengan como propósito o efecto reducir o limitar la población penitenciaria.

No creo que esa objeción se imponga sobre lo otro. Sumada a la imposición de numerosas limitaciones a la facultad de los tribunales de ordenar correcciones mandatorias con respecto a condiciones penitenciarias, la PLRA establece que “nada en esta sección debe interpretarse como repeler o rechazar limitaciones aplicables a las facultades correctivas de los tribunales”. La PLRA debe entenderse mejor como un intento de limitar la discreción judicial emitiendo mandatos estructurales – y no como una carta blanca para su uso. Por las razones expuestas, los mandatos estructurales, especialmente las órdenes de liberación de presos, implican una grave falla a la separación de poderes y se aparta groseramente del rol histórico y de la capacidad institucional de los tribunales. Es adecuado interpretar la PLRA en sentido de limitar a los tribunales para emitir mandatos correctivos que exceden ese rol y esa capacidad.

La orden del TJT de que California debe liberar 46.000 presos se extiende más allá de lo necesario para corregir la violación del derecho federal del particular o particulares damnificados, a los que se les ha negado asistencia médica. Está consecuentemente prohibido por la PLRA, más allá de apartarse de toda concepción del rol propio de los jueces.

Disidencia del Juez Alito, a la que adhiere el Presidente de la Corte

El pronunciamiento en este caso es el mejor ejemplo de lo que la PLRA quiere evitar.

La Constitución no otorga a los jueces federales la autoridad de manejar un sistema penitenciario estatal. Las decisiones sobre cárceles estatales tienen profundas implicancias financieras y de seguridad pública, y los estados son libres de manejar esto como deseen (“Turner vs. Safley”, 1987).

[...]

La soltura de presos ordenada en este caso no tiene precedente, es imprevisible y contraria a la PLRA. En la decisión que hemos criticado, la mayoría juega azarosamente con la seguridad del pueblo de California. Antes de poner la seguridad pública en riesgo, debería tomarse toda precaución razonable. La decisión previa debe rechazarse y el caso debe reenviarse para que esto sea hecho.

Temo que la decisión de hoy, como ha sucedido con otras órdenes de soltura, lleve a un tendal de víctimas. Ojalá me equivoque.

En unos años, veremos.
