

PROPUESTAS DE LA RED DE JUECES PENALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹ Y EL CENTRO DE ESTUDIOS DE EJECUCIÓN PENAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.B.A.² RELACIONADAS CON LA SITUACIÓN CARCELARIA BONAERENSE:

La actual situación carcelaria de la provincia de Buenos Aires ha llegado a un punto de saturación que no registra antecedentes. Sería ocioso fundamentar una circunstancia que ha sido reconocida por los tres poderes del estado. La legislatura provincial ha prorrogado mediante ley 14866 la emergencia penitenciaria que había sido resuelta mediante ley 14806 y que viene a reiterar un escenario descrito a lo largo de los últimos años por otras leyes provinciales y decretos del poder ejecutivo (Decretos 1132/01, 2480/04, 2491/05, 1679/06, 1299/07, 1362/08, 1080/09 y leyes 13189, 13417, 13677, 13800, 13972). La Corte ha dictado numerosas resoluciones en función de la calamitosa situación carcelaria (Ac. 3595, Ac 3097, _Resol 1955 del 13/8/2014, Res. 2840 del 2/12/2015, Resol 1254/17, entre otras). Los números del R.U.D., del Ministerio Público de la provincia dan debida cuenta del nivel de hacinamiento y superpoblación de unidades penitenciarias y comisarías. Por último, la situación ha sido aceptada por los representantes del estado provincial ante la CIDH en las audiencias llevadas adelante en Lima, Perú, el pasado 07 de julio del presente año (<https://www.youtube.com/watch?v=YO8ePPxmqqk&t=1247s>).

Es en función del escenario descrito que la Red de Jueces Penales de la Provincia de Buenos Aires y el Centro de Estudios de Ejecución Penal de la Facultad de Derecho de la UBA nos permitimos acercar las siguientes propuestas que podrían resultar útiles para la reversión de la espiral ascendente de personas detenidas que importa una afrenta a los valores de un estado democrático de derecho y que afecta no solamente a quienes padecen coerción o pena sino también a los diferentes operadores del sistema. Al personal penitenciario obligado a afrontar situaciones de riesgo y a gestionar contextos conflictivos por encima de sus posibilidades en cuanto a cantidad de operadores y capacidad operativa;

¹ La Red de Jueces Penales de la Provincia de Buenos Aires, constituida en Mar del Plata, en marzo de 2000, es una entidad que agrupa a magistrados y exmagistrados del fuero penal bonaerense comprometidos en la consecución de sus principios fundamentales: la defensa de la independencia del Poder Judicial, así como la protección y promoción de los derechos humanos en el sistema penal. Con personería jurídica desde 2008, la Red es una asociación civil sin fines de lucro cuya finalidad esencial consiste en la creación de un ámbito para la reflexión, el análisis y la elaboración de propuestas tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema de administración de justicia penal bonaerense, para que opere conforme a los principios fundamentales del estado democrático de derecho.

² El Centro de Estudios de Ejecución Penal, creado por Resolución 11.716 del Decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, tiene como finalidad promover estudios académicos, investigaciones y la formación de especialistas en la materia, así como colaborar con proyectos tendientes a adecuar el funcionamiento del sistema de ejecución de la pena a los objetivos de la Constitución, garantizando la vigencia de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Son objetivos del CEEP relevar periódicamente los programas y proyectos relativos a la privación de libertad en nuestro país, y fomentar el desarrollo de propuestas y acciones que transfieran el conocimiento acumulado y la capacidad técnica reunida en el centro a favor de los actores vinculados a la problemática de la ejecución de la pena.

sino a los miembros del poder judicial que paulatinamente se convierten en testigos de un contexto cuya degradación no parece detenerse.

Entendemos apropiado exponer a la Sra. Presidenta de la Corte y al Sr. Procurador General de la Provincia, propuestas de diversa índole, con impacto y alcance distinto, dificultades diferentes en cuanto a la posibilidad de implementación a fin de facilitar una visión amplia que permita la modificación de la actual situación desde múltiples vías. Algunas alternativas dependen solamente del poder judicial, o del ministerio público, otras podrían ser producto del diálogo conjunto, o de la derivación a otros poderes del estado.

a.- La ley procesal (facultades de la Corte en función del art. 5 del CPP):

1.- Efecto no suspensivo del Habeas Corpus: Hoy los jueces no efectivizan las decisiones que hacen lugar a lo requerido en el trámite de HC de diversa índole, cuando media recurso en contra. Es contradictorio tener un dispositivo de actuación urgente que no es operativo en forma inmediata cuando se lo recurre.

2.- Regulación del hábeas corpus colectivo. Uno de los supuestos más comunes en los que se verifica el punto anterior es el que neutraliza las decisiones en HC colectivos destinadas a impedir el ingreso de detenidos a unidades carcelarias o comisarías. También se observa que muchas veces se alargan indefinidamente en el tiempo o se dificulta el cumplimiento de sus fines cuando se cierra sin efecto alguno con relación a la reiteración del mismo fenómeno inmediatamente después. Una regulación de los HC colectivos ayudaría a resolver un problema que supera cada caso individual facilitando la operatividad de las decisiones judiciales.

3.- Determinación de que el efecto suspensivo del recurso contra la concesión de medidas morigeradoras y excarcelaciones extraordinarias, se extiende solo hasta la decisión de la cámara de apelaciones. Habida cuenta de que según el art. 450 del C.P.P. esa decisión en favor de una persona imputada no es impugnada ante Casación, ese debería ser el efecto previsto en los arts. 163 y 171 del C.P.P.. De este modo se evita que el recurso del acusador neutralice la medida adoptada.

b.- Fijación de estándares materiales

1.- La regla fijada en el fallo Verbitsky del 11/5/2003 de la SCBA. En dicho fallo se señalaba que los jueces debían cesar con urgencia toda eventual situación de agravamiento, que importe un trato cruel, inhumano o degradante y que debían ponderarse nuevamente la necesidad de mantenerlas en dicha situación o bien, disponer medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas, si las condiciones así lo ameritaban. Esto se corresponde con la decisión que antes había adoptado la Corte Federal (y citado incluso en

el acuerdo del 11/5/2005 sobre penitenciarías de Mendoza ante la CIDH) y en el marco de la emergencia penitenciaria reconocida por ley.

La cuestión, ya asentada por la Corte Provincial y la Corte Federal, podría ser consolidada mediante una decisión autónoma impuesta a los jueces, mediante un consenso con el Ministerio Público que evite someter los casos a laberintos recursivos, o mediante reforma legal.

2.- La efectivización de estándares fijados por la propia Corte en el acuerdo 3097 del 12/11/2014 (o la fijación de estándares nuevos). En el acuerdo mencionado se hizo alusión a mayores de 50 años, embarazadas con hijos menores de 5 años, minusválidos, enfermedades graves y prisiones preventivas prolongadas teniendo en cuenta el delito, fuera de los que se fugaron o lo intentaron, imputados de delitos graves o de delincuencia organizada. Los estándares mencionados son más amplios que los previstos por la ley

3.- Reanálisis de la coerción a partir de un determinado cupo. Una variante del anterior sería la necesidad de imponer la obligación a los jueces y fiscales de reanalizar decisión o petición de la coerción una vez que se informe que la unidad donde se encuentra alojada la persona detenida superó cierta proporción del cupo.

4.- Obligación especial de fundamentación La permanencia de personas detenidas cuando se dan los presupuestos legales, tanto para institutos de coerción (carceraciones, morigeradoras, alternativas) como para institutos de ejecución (libertad condicional, libertad asistida, etc), pone en evidencia que ante un escenario de hacinamiento y emergencia, deben darse razones especialmente relevantes para mantener a una persona detenida. Una variante del caso sería que los jueces y fiscales informen especialmente en esos casos a la Corte y al Procurador las razones de su decisión o petición.

c.- Diálogo de actores del sistema

1.- Establecimiento de Protocolos: Una medida razonable sería la de establecer marcos de acción o protocolos o acuerdos entre la SCBA y el Procurador General. Es llamativo que en algunos HC colectivos que es incluso el representante del MPF quien acciona en favor de los detenidos.

2.- Aplicación del art. 144.4 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Dicha norma prevé la conmutación de penas a partir de informes remitidos por la SCBA al poder ejecutivo (los informes podrían estar basados en dictámenes de los comités departamentales e información aportada por la oficina de procuración de la unidad).

3.- Planes pilotos y actuación escalonada. La puesta en funcionamiento de un plan piloto en un departamento judicial o sede de complejo penitenciario habilitaría a trabajar en el campo, evaluar las condiciones de implementación y administrar el trabajo focalizando en la

obtención del objetivo de mantener una población carcelaria gestionable. El modelo sería el de la implementación de la flagrancia, se ejecutaría un plan de reducción de detenidos parcializando la experiencia para ir desarrollándola de manera.

d.- Ley de cupo

3.- Ley de cupo. Existen diferentes proyectos de ley de cupo. La implementación de un sistema ágil, en lo posible automatizado, importaría una llave adecuada para evitar la superpoblación carcelaria.

e.- Cuestiones de información y operativas

1.- Relevamiento de personas detenidas. El relevamiento de las personas detenidas (a partir de los datos del RUD) es una herramienta esencial para acceder a una libertad anticipada cumplidos.

2.- Clasificación de delitos. Más allá de las previsiones de clasificación, la cantidad de personas detenidas en la provincia de Buenos Aires impide no ya la división básica entre procesados y condenados, sino de entre tipos de delitos (delitos violentos / no violentos / delitos ligados al tráfico de estupefacientes/delitos sexuales).

f.- Cuestiones ligadas a estupefacientes

1.- El piso mínimo de la escala. Cierta línea jurisprudencial (Superior Tribunal de Córdoba, causa "Loyola", nro. 1147952 del 27/10/2016) entiende inconstitucional la escala penal prevista por el art. 5 inc. c) en función del art. 34 inc. 1º) de la ley 23.737, discriminando entre los supuestos que quedaron bajo la órbita federal, de aquellas que pasaron al fuero provincial. La práctica judicial en cuanto a la persecución de la droga al menudeo es que se cae con toda la fuerza en los sectores más vulnerables con el secuestro de escasa cantidad de drogas.

2.- Conflicto con el estado federal Conforme la información disponible, hasta el año 2016 no se le giraron fondos a la provincia para que absorbiera la ejecución de la coerción y la pena de las personas alcanzadas por la provincialización de ciertos supuestos de la ley 23737. Una variante de ello es el traspaso de los/as detenidos/as por ese tipo de delitos al Servicio Penitenciario Federal hasta tanto se traspasen los fondos necesarios para su alojamiento en la provincia de Buenos Aires.

3.- Fijación de pautas en cuanto al material secuestrado. La reacción penal ante casos del secuestro de escasa cantidad de droga y la no discriminación en cuanto a la lesividad del

material secuestrado hace que las cárceles tengan a personas detenidas con penas elevadas sin reconocer el grado de afectación real a la salud pública-

5.- Cuestiones relativas a la ley de ejecución

1.- Reformas Resulta imperioso no modificar la ley provincial pues la reforma que la ley 27375 ha impuesto a la ley 24660 importaría un aumento mayor al que ya registra la provincia en cantidad de detenidos/as aumentando la degradación del sistema que ya cuenta con miles de detenidos que carecen de cama para dormir o de mínima atención sanitaria.

2.- Estímulo educativo:

a. Necesidad de protocolizar un sistema que agilice el cómputo del estímulo educativo.

b. Resulta imperioso resolver la cuestión ligada a quien espera cupo para estudiar y de ese modo no puede acceder al cómputo privilegiado

3.- Progresividad La progresividad es, en principio, una regla en pos de la paulatina reinserción al medio libre de las personas condenadas. No es poco habitual que las decisiones judiciales la utilicen como criterio genérico en contra del condenado impidiendo el acceso a libertades anticipadas.

4.- Requisitos para acceder a institutos de la ley de ejecución. Este punto se relaciona con el b.4. Se trata de la necesidad de fundar en circunstancias propias de la causa y del peticionante, bajo sanción de nulidad, la negativa a hacer efectivo un instituto de la ejecución cuando se dan los supuestos previstos en la ley (transporte a estos supuestos de la doctrina "*Squilario*" de la CSJN).

5.- Progresividad y cupo. Se aprecia que la mayor cantidad de detenidos/as de la provincia se encuentran en un régimen cerrado sin que su buena conducta incida en modo alguno a lo largo de los años para acceder a regímenes de mayor autogestión. Esto incide en el mayor hacinamiento en los regímenes más cerrados. A partir de la iniciativa administrativa (servicio penitenciario) o los actores judiciales o del ministerio público deben implementarse mecanismos que aseguren el traspaso de régimen.

6.- Libertad asistida. No es poco común que jueces y fiscales denieguen la libertad asistida de la ley nacional para quienes hayan cometido el delito antes de la reforma de la ley 27375 (a pesar de que la negativa es extraordinaria no se aplica esta regla de excepción).

7.- Implementación de las audiencias previstas en el art. 3 de la ley 12256 (mod. Ley 14296). No se ha implementado en la totalidad de la provincia el sistema de audiencias orales que obliga a los jueces a escuchar a las partes y tener contacto con la persona detenida para así

poder decidir. Ello sería de indudable valor en un sistema en el que se decide sobre personas privadas de su libertad en unidades que a veces duplican su cupo, sin siquiera escuchar a la persona interesada.

Centro de Estudios de Ejecución Penal
Facultad de Derecho
UBA

Red de Jueces Penales de la Provincia de
Buenos Aires

PROCURACIÓN GENERAL DE LA PROVINCIA. PROPUESTAS CENTRALES.

La medida de coerción en provincia de Buenos Aires depende del pedido de parte. Esto quiere decir que sin pedido del fiscal no hay coerción, de modo que en una política destinada a la reducción del encarcelamiento el ministerio público cumple un rol esencial. Es en función de ello que algunas de las alternativas de actuación del ministerio público podrían ser las siguientes:

1.- Fijación de estándares de neutralización de riesgo procesal que permitan evitar el encarcelamiento. No es poco común que el propio Ministerio Público Fiscal requiera mediante Habeas Corpus colectivos la neutralización de los efectos de la superpoblación carcelaria que es consecuencia de su propio requerimiento (así, causa 5409 del TOC 4, La Matanza, fallo del 20/4/2017). La racionalización y selección de aquellos casos más graves permitiría paliar la situación en la que se encuentran unidades y comisarías. En ese camino, resulta aconsejable la profundización de la promoción de aquellas medidas que puedan habilitar excarcelaciones bajo ciertas condiciones. También la propuesta o consentimiento para la concesión de morigeradoras con o sin la utilización de monitoreo electrónico. En las audiencias que tuvieron lugar ante la CIDH, realizadas en julio ppdo, en Lima, Perú, el representante del ministerio de justicia bonaerense refirió que hay más de 1000 pulseras disponibles y que ese número podría fácilmente aumentarse.

2.- La participación de las fiscalías generales departamentales en acuerdos con los jueces, la defensa y el poder ejecutivo en medidas destinadas a la reducción de la superpoblación y hacinamiento carcelario dentro del departamento judicial mediante la implementación de planes de acción, que podrían realizarse de manera escalonada, empezando con pruebas pilotos en una o más jurisdicciones. No se trata de que los diferentes partícipes renuncien a su rol, sino de buscar consensos básicos que racionalicen la utilización del encarcelamiento preventivo.

3.- El rechazo a que se reforme ley provincial de ejecución en consonancia con la ley nacional 27375. Todos los actores intervinientes en las audiencias llevadas en el senado, desaconsejaron la reforma de la ley y lo propio hizo el Consejo Superior de la UBA. La ley nacional se limita a “invitar a las provincias” a adherir, de modo que es el propio régimen federal el que prevé la diferenciación entre ambas leyes, lo que es coherente con lo dispuesto en el art. 2 de la ley 12256.

4.- Imponer a los fiscales la reevaluación de las medidas de coerción cuando las condiciones de alojamiento puedan importar un trato cruel, inhumano o degradante, en función de las obligaciones impuestas por el art. 59 inc. 4 in fine del CPP y 84 de la Ley 14442.

5.- Promover la sanción de una ley de cupo.

6.- Impulsar la implementación en toda la provincia de las audiencias orales previstas en el art. 3 de la ley 12256 (mod. L 14296)