

**INFORME AL H. CONGRESO DE LA NACIÓN
SOBRE LAS TAREAS DESARROLLADAS
POR EL PROCURADOR PENITENCIARIO,
DR. EUGENIO PABLO FREIXAS,
EN EL SEGUNDO AÑO DE GESTIÓN (1994-95)**

El Procurador Penitenciario es un funcionario destinado a proteger los derechos de los internos sujetos al Régimen Penitenciario Federal que, además, informa al poder público acerca de las reformas que dicho régimen exige.

Es una figura reciente entre nosotros —similar a la existente en otros países—, creada, a mediados del año 1993, ante la insuficiencia de los mecanismos tradicionales empleados para la solución de situaciones anómalas.

Es, a su vez, un organismo que refuerza el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado como, entre otras, las previstas en las "Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos".

En líneas generales, su misión consiste en investigar las quejas o reclamos formulados por quienes se encuentran privados de su libertad en virtud de una sentencia judicial condenatoria o como consecuencia de la adopción de medidas en los procesos en los que se les imputa la comisión de delitos; mediar entre ellos y los órganos a los que se encuentran vinculados; promover el cambio legislativo y reglamentario y mejorar el obrar administrativo mediante el control de los agentes públicos.

El Procurador Penitenciario goza para ello de total independencia a fin de ejercer los cometidos que le están impuestos y, por ello, su accionar no está sujeto a instrucción alguna de otra autoridad.

Dentro de este marco se inscribe el informe que fragmentadamente reproducimos.

Creímos necesario reseñar entre estas páginas alguna palabra oficial sobre la situación carcelaria y pareciera que la más adecuada resulta aquella formulada por un observador cuyo análisis tiene por objetivo la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal.

Por último, debemos formular una necesaria disculpa y aclaración ya que el texto completo del informe era mucho más extenso que el fragmento aquí reproducido.

Intentamos preservar su coherencia y para ello hemos incluido la exposición de las líneas político-criminales del accionar del Procurador Penitenciario y las conclusiones de su informe, aunque la descripción detallada de los diversos aspectos de la cárcel, en cambio, ha sido considerablemente reducida. La selección, en consecuencia, no pretende ser una síntesis del texto original, sino, antes bien, sólo una muestra forzosamente parcial de aquél.

INFORME AL H. CONGRESO DE LA NACIÓN SOBRE LAS TAREAS DESARROLLADAS POR EL PROCURADOR PENITENCIARIO EN EL SEGUNDO AÑO DE GESTIÓN (1994-95)

I. INTRODUCCIÓN

A) El presente Informe

El documento que aquí se presenta tiene por objeto informar al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9º del decreto 1599/93 del Poder Ejecutivo nacional, acerca de las tareas llevadas a cabo por el Procurador Penitenciario de la Nación en el segundo año de gestión.

Tal como se hiciera al momento de la presentación del Primer Informe se pretende aquí también realizar una tarea de diagnóstico de la situación del sistema penitenciario federal y una inserción político-criminal de la actuación realizada, como paso previo para contrastar, con algún grado de éxito, el camino trazado conceptualmente con el recorrido empíricamente.

B) El momento actual de la realidad carcelaria

Al momento de presentar el Informe de la actuación del Procurador vinculado al primer año de gestión se había hecho hincapié en algunas aristas que demostraban la dificultad de la tarea encomendada a este organismo.

En primer lugar, ayer y hoy debemos recalcar la importancia de los factores negativos de la institución carcelaria que no dependen de ninguna coyuntura política ni crisis empírica: la cárcel, como institución social, es una instancia cuya justificación, en el plano que sea, está lejos de ser pacífica.

Es por ello que ya es común comenzar las conferencias sobre la pena de prisión como la "crisis de la cárcel". Como es sabido, esa "crisis" ostenta varias dimensiones:

Una dimensión vinculada con la vigencia del principio de igualdad ante la ley:

En este sentido se sostiene que la cárcel no puede escapar de una característica que nutre a todo el sistema penal: la selectividad. Ello, incluso, se lo explica históricamente; se ha dicho —en forma nítida desde Foucault— que la utilización generalizada de la pena de prisión tiene vinculación conceptual con las necesidades sociales del desarrollo industrial y las exigencias de mano de obra accesible que implica su instalación social.

"El dato común, que se hace evidente tanto en la obra de Foucault como en la extensa y en muchos sentidos original sistematización hecha por Melossi y Pavarini de un material bibliográfico poco conocido o desconocido por completo en Italia, es la inversión que hacen de un cierto modo de considerar a la cárcel como una institución aislada y separada del contexto social. La cárcel, y las demás instituciones de confinamiento, son lugares cerrados, y por lo tanto están aislados y separados de la sociedad libre, pero esta separación resulta más aparente que real, ya que la cárcel no hace más que manifestar o llevar al paroxismo modelos sociales o económicos de organización que se intentan imponer o que ya existen en la sociedad" (Del Prólogo de Guido Neppi Modona, a *Cárcel y Fábrica. Los Orígenes del Sistema Penitenciario*, de Melossi, Dario - Pavarini, Massimo, Siglo XXI, México, 1967).

Una dimensión vinculada a la crisis de la tendencia resocializadora:

En este punto se produce un hecho llamativo debido a que, a pesar de significar la opción justificadora más influida por el humanismo, nunca ha estado fuera del centro crítico de la pena de prisión moderna, en particular no se tiene demasiada claridad acerca de si se trata de la conceptualización más rica en consecuencias favorables para el desarrollo de la pena de prisión en un Estado democrático o un intento peligroso de legitimación de una instancia de violencia institucional.

Asimismo se critica la falta de precisión del ideal "resocializador". Por ejemplo, Bergalli ha opinado: "En el campo concreto de la ejecución penal debe señalarse, antes de nada, una pérdida de rumbo de los fines previstos. Aun cuando, como se dijo antes, las leyes de ejecución exaltan el fin de la readaptación social, no existe en América latina una conciencia clara sobre el contenido de tal objetivo. Adviértase que tales leyes de ejecución no definen generalmente el objeto que ponen como meta de las penas privativas de libertad. A menudo la locución 'readaptación social' es utilizada sin esclarecerse cuál será el fin del tratamiento mediante el que se intentará lograr aquella readaptación" —Bergalli, Roberto, "Ejecución penal y política criminal en América latina", en *Crítica a la Criminología*, Temis, Bogotá, 1982, p. 103—.

También, contra la idea de la resocialización, se ha objetado su fundamento ético mismo, es decir, las razones éticas por las cuales se justifica moralmente que se imponga un "modelo" social a un individuo. No parece fuera de duda que exista una legitimación en abstracto para imponer un modelo moral, tal tendencia refleja cierto predominio de un sistema paternalista a cargo del Estado que no deja de someterse a crítica a través de una visión de teoría política. El Procurador Penitenciario considera que el sector del ideal resocializador que somete a la globalidad de la justificación del castigo a una seria crisis es "el lado coactivo" del modelo resocializador. No hay nada negativo en que el Estado promueva un ideal moral, es más, es preferible que lo haga. Los ciudadanos se sienten orientados en su vida práctica y ética si desde el propio Estado se ofrece una alternativa de mínimo moral. Sin embargo, el Estado no debe imponer un modelo

moral a los ciudadanos fuera de los requisitos mínimos de convivencia pacífica. Ello debe ser trasladado al ámbito carcelario con fuerza de convicción: el modelo penitenciario debe ofrecer caminos de resocialización identificados con el modelo moral vigente en la organización del Estado, debe estructurar alternativas prácticas para el desarrollo de los principios éticos del ideal resocializador. En ello reside la obligación del Estado —en el sentido positivo de actuación— y, al mismo tiempo la prohibición del mismo Estado —en el sentido negativo de límites a su intervención en la vida del interno—: el Estado debe ofrecer esos caminos resocializadores pero no imponer su filiación utilizando la fuerza del poder público.

Al mismo tiempo, ello marca el parámetro de los derechos y obligaciones del sujeto sometido a encierro: él tiene el deber de no cometer un nuevo ilícito, de no reproducir su opción por la infracción a las normas del Estado y tiene el derecho de que el Estado le ofrezca alternativas de organización de su vida alrededor de un modelo moral; sin embargo, no tiene la obligación de someterse a ese ideal.

Creemos que en ello reside el punto de inflexión de un encierro estatal adecuado a las exigencias éticas del Estado de Derecho, en ello reside la exigencia más básica de la dignificación del interno como un sujeto que todavía no ha perdido su capacidad de procurarse sus propias pautas de actuación individual.

Si se logra un modelo que respete esta relación individuo-Estado, entonces abriremos un campo fructífero para la siempre perfectible limitación del dolor inútil y se insertará a la institución carcelaria como un sector social que soporta la transparencia frente al control ciudadano, y frente al cual los hombres libres pueden dejar de excluir de sus conciencias, para incorporar a la realidad cívica, la dura realidad social.

Es claro que la cuestión de la legitimación en abstracto de la cárcel no se presenta como tarea sencilla. La realidad que indica una verdadera "subcultura carcelaria" o un "sistema propio de interacción social y de poder, constituyendo una subcultura deformada" (Heleno, Claudio Fragozo, *Doctrina Penal*, 1981), la caracterización de la prisión como una institución de carácter binario, donde hay una escisión básica entre los manejados y los supervisores (Erving Goffman), coloca las cosas en un estado de virtual conflicto de legitimación.

A estas dimensiones críticas provenientes, sin lugar a dudas, de la propia esencia del castigo estatal, es decir, independizadas del grado de éxito de la concreción de las distintas políticas criminales en la vida práctica de una sociedad, se suman las distorsiones de políticas erradas en los últimos cien años de derecho penal. En verdad, parece claro que no es sencillo insertar una institución de tamaño violencia en sociedades que manifiestan modelos desiguales hasta ahora de difícil corrección.

Como no podría ser de otra manera, en el primer año de gestión, el organismo a cargo del Procurador Penitenciario detectó una realidad carcelaria en grave situación. Así fue como, a la hora de definir el cuadro situacional de la institución carcelaria, el Informe 1983-84 insistió en los siguientes ángulos de observación:

- 1) La problemática de la sobrepoblación carcelaria.
- 2) El desarraigo.
- 3) Graves falencias en el sistema de salud (compra de medicamentos, ausencia de un sistema adecuado de control, problemas con el sistema odontológico, sida).
- 4) Problemas de trato (vínculos sociales, falta de identificación del personal penitenciario, inadecuado régimen de sanciones disciplinarias, maltrato físico).
- 5) Ausencia de un efectivo control judicial.
- 6) Fallas en el sistema educativo.
- 7) Carencias de salubridad, higiene y alimentación.

En este segundo año no es posible decir que el diagnóstico haya cambiado en el "mapa" de las cuestiones críticas, aunque sí es cierto que se nota alguna concientización mayor en los organismos de aplicación del sistema penitenciario. Un ejemplo altamente ilustrativo es el Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional, emanado el presente año de la Secretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación.

Dicho Plan recoge en un diagnóstico, como luego veremos más en detalle, muchas de las dimensiones que desde el organismo a cargo del Procurador Penitenciario han sido objeto de recomendaciones y propuestas en numerosas ocasiones. Asimismo, en el plano legal, por ejemplo, la sanción de una nueva ley de regulación de la prisión preventiva ha

mejorado, aunque no todo lo que era de esperar, el ámbito normativo que rodea a la institución carcelaria.

C) Las líneas político-criminales de la gestión del Procurador

Es objetivo del organismo a cargo del Procurador Penitenciario establecer las líneas teóricas de su actuación, una especie de declaración de principios, mediante la cual se puede constatar la coherencia institucional de su actividad.

Al momento de presentar el Primer Informe de gestión se establecieron las siguientes pautas teóricas de actuación:

- a) el mejoramiento del sistema como una alternativa;
- b) garantizar los derechos de los internos;
- c) reducir los niveles de violencia;
- d) trabajar activamente y en conjunto con los demás organismos implicados en el diseño de la política criminal;
- e) colocar en los primeros planos de interés social y político al problema carcelario;
- f) promover los vínculos externos de la cárcel;
- g) procurar el aprovechamiento de las experiencias internacionales;
- h) fortificar la idea de la cárcel como un problema interdisciplinario en su diagnóstico y en su solución.

No cabe duda de que estos principios han seguido inspirando la actividad del Procurador Penitenciario, hasta tal punto que, de acuerdo con cada uno de ellos, es posible identificar un buen conjunto de logros en la gestión de este organismo.

Estos principios en verdad acompañarán siempre la gestión del Procurador Penitenciario, debido a que se vinculan con la más pura concepción iushumanista, pretenden una visión pragmática del problema carcelario pero con el mayor grado de garantismo posible, pretenden reducir los niveles de dolor no desde una óptica nutrida de un descomprometido intelectualismo, sino desde la lucha cotidiana por un sistema judicial cada día mejor y menos violento. Es por eso que no estamos en condiciones de proponer alternativas de máxima absolutamente desconectadas de nuestro estado socio-cultural y sin posibilidades reales de transformar la realidad que criticamos. Hemos optado, con conciencia de ello, por el camino de la reforma, de la mejora, del cambio paulatino, de la

humanización, del acorralamiento gradual de la cárcel, del acercamiento del futuro. Para decirlo con las palabras del penitenciarista español Carlos García Valdéz: "No es la hora de cerrar las prisiones... ni la de los consejos de fábricas como únicos elementos válidos de reinserción social, como pretende ahora la nueva escuela penal de Bolonia, y así lo pienso, porque históricamente no puede hoy plantearse este tema, si no se quiere caer en fácil utopismo, o en la demagogia, pues si dificultades existen hoy en día en hacer asumir a la sociedad una vía humanista de transformación responsable y cambio profundo, pero progresivo, los obstáculos no son los mismos y la autoridad moral de la que se parte no es comparable, si lo que se pretende es abolir las cárceles: reformar, rectamente entendido, es siempre hacer algo mejor" —García Valdéz, Carlos, "La reforma de la prisión. Historia y filosofía", en *Estudios de Derecho Penitenciario*, Tecnos, Madrid, 1982, p. 39—.

Esta humanización, además, y en contra de lo que se piensa, viene impuesta por la necesidad del logro de la propia seguridad pública, ya que como expresa la profesora alemana Hilde Kaufmann: "La seguridad pública crece mediante la humanización de la ejecución penal porque esta humanización ayuda a eliminar una parte de la tensión social, lo cual, hoy en día, constituye la misión central de todos los esfuerzos en favor de la seguridad pública. Pero, por encima de ello, la humanización de la ejecución penal contribuye indirectamente a una mayor seguridad pública, pues brinda las bases insoslayables y necesarias para procesos positivos de aprendizaje social, los cuales, a su vez, son la única posibilidad de disminuir la criminalidad, reducir la tendencia a la comisión de hechos punibles y evitar nuevas reincidencias; la experiencia mundial ha demostrado que la vieja y clásica ejecución penal no está en condiciones de contribuir a este proceso, hasta el punto en que hoy ningún conocedor del problema puede abrigar dudas al respecto" (Kaufmann, Hilde, *Principios para la Reforma de la Ejecución Penal*, Depalma, Buenos Aires, 1977, p. 29).

Sin embargo, el camino transitado nos obliga a introducir nuevos objetivos teóricos y líneas respecto de la actuación político-criminal:

a) *En primer lugar, la necesidad de una regulación sistemática de la realidad carcelaria a través de una ley penitenciaria que se adecue en mejor medida a nuestras necesidades*

Este tópico marca una de las necesidades más evidentes del sector político-criminal de la cárcel que ya está siendo fuente de respuestas desde el poder administrador.

El sistema penitenciario argentino necesita a la brevedad de una ley penitenciaria moderna, eficaz, garantizadora, acorde con los nuevos avances del desarrollo científico, político criminal y social de los modelos penitenciarios en el mundo.

Es absolutamente claro que siempre ha existido, sobre todo cuando se trata de describir el sistema penal, un gran divorcio entre el discurso y la praxis, en el sentido de que ésta se ha ido desconectando de los mandatos legislativos y ha generado su propia regulación conformada sobre la base de precedentes prácticos para la resolución de cada conflicto interno.

No se nos escapa que la mejor ley, desde el punto de vista de los ideales que la inspiran y desde la observación de técnica legislativa, no asegura, sin más ni más, la efectividad de los grandes cambios.

Sin embargo, la situación en nuestro país, según podemos observar, es otra: en primer lugar existe un gran avance del ámbito jurídico de la reglamentación por sobre las disposiciones legales, es decir se ha ido configurando un "nuevo discurso" que pretende legitimar prácticas que desde este organismo han sido denunciadas en el Primer Informe y en éste, por su violencia y falta de racionalidad.

En este sentido se pretende que la ley penitenciaria interponga "un cerrojo" a este tipo de "legislación paralela" que desvirtúa —aunque sin oponerse textualmente, siendo éste el problema— el espíritu de la Ley Penitenciaria hoy vigente.

Para ello no hace falta, según entendemos, una ley netamente reglamentaria, en la cual se termine por desdibujar la manifestación clara de las principales garantías y derechos de los internos, sino, por el contrario, se pretende que por el trámite del desarrollo conceptual de los principios y derechos más básicos quede para la hermenéutica más fiel la manifestación concreta de los límites del poder administrador.

En segundo lugar, se pretende que la Ley Penitenciaria no constituya un obstáculo para la puesta en práctica de tendencias humanizadoras y garantizadoras. Es cierto que discurso y praxis están distanciados, pero no es posible que el discurso se transforme en un valla insalvable para los benéficos cambios en esa praxis viciada.

b) Democratizar la cárcel

Este es otro de los principios inspiradores de la gestión del Procurador para el próximo año y que también ha influido en la gestión anterior. Se pretende reflexionar sobre la necesidad de ampliar la participación del interno en la configuración de su propio ámbito.

Creemos que ningún plan penitenciario puede darse el lujo de prescindir de la óptica del interno en su diseño y de su propia intervención cotidiana en su puesta en práctica.

Un modelo así concebido habrá nacido lamentablemente mutilado. Posiblemente en esto resida gran parte de las limitaciones para someter al ámbito carcelario a una transformación profunda.

No se trata de abrir algunas vías participativas en temas marginales del desarrollo de la realidad penitenciaria como son las actividades educativas, religiosas, deportivas o culturales.

Como afirma Borja Mappelli Caffarena: "En realidad declarar la participación del interno en la mayoría de esas actividades resulta tautológico, pues su propia naturaleza las hace inimaginables sin una colaboración voluntaria" ("Presupuestos de una política penitenciaria progresista", en *Homenaje a Carrara*, p. 249).

Obviamente una política penitenciaria progresista requiere, en vinculación con este punto, el desarrollo de estrategias realistas que logren superar la primera sensación de desconfianza del organismo administrador, en estos casos conviene, antes de lanzar globalmente la propuesta, experimentar con pruebas piloto.

Sin embargo, este tipo de experiencias significa la salvable puesta en práctica de un cauce directo y colectivo de participación, que promovería los sentimientos de solidaridad y mejoraría el grado de humanización de la institución carcelaria.

c) Procurar un modelo único regional

La instalación de un modelo penitenciario respetuoso del Estado de Derecho no es un objetivo sólo de nuestro país, sino que es una preocupación claramente regional —y también universal—.

Asimismo, los inconvenientes frente a los cuales se enfrenta la administración judicial de nuestro país son similares a los afrontados por el resto de América latina, con independencia de las intensidades y otros datos netamente particulares.

En casi todos los países se encaran proyectos de revisión del sistema penitenciario y son receptores de preocupaciones de las Naciones Unidas, y demás organismos encargados de fortalecer determinados sectores sociales, como el BIRF, BID y USAID.

Es por ello que el trabajo mancomunado de todos estos países seguramente redituará en una mejor optimización de los esfuerzos internos y en un aprovechamiento más racional de las experiencias y aportes de los expertos internacionales. En este sentido, el organismo a cargo del Procurador Penitenciario tendrá "vocación regional" y promoverá los esfuerzos compartidos y el intercambio de preocupaciones e ideas.

d) Difusión de los derechos de los internos

Una de las cuestiones más negativas de la vida carcelaria reside en la falta de conocimiento de los internos de sus derechos.

Es por ello que este tópico se ha transformado en una de las líneas de actuación más importantes. Asimismo, tal inquietud se ha llevado a la práctica: el Procurador Penitenciario ha lanzado un proyecto, en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, para producir unas cartillas, de entrega y difusión total entre los internos, informativa de sus derechos y el modo de hacerles valer, incluso procesalmente.

Para producir un verdadero status jurídico del recluso es preciso que él conozca los parámetros normativos de su situación. Quien no conoce sus derechos tiene muchas posibilidades de ser avasallado por la propia dinámica del sistema penitenciario.

Al mismo tiempo esta intensificación de la relación entre ámbito normativo y vida del interno, es una de las instancias más ricas del concepto humanitario de la resocialización: la posibilidad de advertir e introyectar la valoración ético social de Estado y utilizarla en su propia dignificación contra eventuales violadores.

e) Resocialización como obligación del Estado. Al mismo tiempo una versión de la resocialización que destierre todo elemento autoritario

Pareciera que en nuestro estadio sociocultural no aparece como posible abandonar la idea de la resocialización en el diseño de la vida penitenciaria.

Sin embargo, es preciso "condicionar" el presupuesto resocializador desde el punto de vista de una política criminal orientada hacia el mantenimiento del Estado de Derecho y un sistema penal de última ratio, adoptando de ese concepto todo lo que permita humanizar la cárcel. Como afirma Bajo Fernández: "La función de reeducación y reinserción social del recluso debe entenderse como obligación de la administración penitenciaria de ofrecer al recluso todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad y como prohibición a la misma de entorpecer dicha evolución, nunca como esencia de la pena privativa de libertad" (Prólogo a *Introducción a la Política Criminal*, de H. Zipft).

Es decir, este organismo procurará la instalación de los operadores de la ejecución de la pena de un concepto de resocialización totalmente comprometido con la ejecución digna y limitada en el daño a producir.

En realidad se trata también de resocializar a la pena privativa de libertad misma, se trata de adecuar la cárcel a una concepción altamente dignificante del hombre, incluso, por supuesto, del hombre que, por condicionantes sociales, personales, o las razones que fueran, ha cometido una conducta que el Estado ha definido como ilícita, como manifiesta Armin Kaufmann: "Más que a la idea de que determinados grupos de delincuentes puedan someterse a un tratamiento especial, a un tratamiento socio-terapéutico, a la idea de que se desarrolle una ejecución de la pena humanamente digna, que sea posible durante la detención vivir como hombre y no vegetar como un número, se trata de que los reclusos sean preservados del daño

que supone estar sometido durante un tiempo a la detención" (citado en Borja Mappelli Caffarena, *Principios Fundamentales del Sistema Penitenciario Español*).

A nuestro criterio no se trata tanto de modificar nuestra opción semántica sino de reducir el contenido de violencia de ese ámbito social y, en eso, todas las propuestas coinciden.

f) La Constitución y los Pactos de Derechos Humanos como un instrumento vivo

Otra de las líneas de trabajo intelectual del organismo a cargo del Procurador Penitenciario reside en instalar una concepción operativa de las garantías constitucionales. Hoy es posible advertir que el texto constitucional es situado a menudo muy lejos del sistema real de política criminal de ejecución penal.

Ello produce un distanciamiento enorme entre discurso normativo y cárcel que fortalece la "anomia" de los ciudadanos: no es razonable exigir a los ciudadanos el cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico si el propio Estado al momento de hacerlas cumplir o custodiar las consecuencias del incumplimiento es el principal "infractor" de las normas de la máxima jerarquía normativa.

Es por ello que se tratará de acercar el espíritu constitucional a la vida práctica, para lo cual se utilizará el camino de la difusión que anteriormente hemos indicado.

g) La disciplina como resocialización

Las medidas disciplinarias, como el resto de las instancias de la vida penitenciaria deben adecuarse a las principales metas del sistema carcelario.

Por tal motivo es que, por ejemplo, "las metas resocializadoras" deben nutrir, también, al modelo disciplinario dentro de la cárcel. En este sentido "la adecuación del régimen disciplinario a la resocialización obliga a que éste por su carácter desocializador tenga la menor incidencia posible dentro de la vida del establecimiento; en un sentido positivo, las sanciones que se impongan deben estar pensadas para que estimulen en el recluso sancionado la aceptación del régimen penitenciario" —Borja Mappelli Caffarena, *op. cit.*, p. 293—.

Esto implica, por ejemplo, algunas de las líneas que hace unos años propuso el penalista brasileño Heleno Fragoso: "Definición taxativa de las faltas, previsión de reglas de procedimiento disciplinario que aseguren la defensa, un sistema de recursos" —"El derecho de los presos", *Doctrina Penal*, 1981— a lo que se debe sumar la vigencia del principio de mínima intervención, del principio de culpabilidad, control judicial, etcétera.

h) Las medidas alternativas a la prisión como estrategia de reducción de la violencia y no del aumento de control

Una de las cuestiones de mayor actualidad reside en la necesidad de ampliar el abanico de reacciones penales intentando reducir el protagonismo de la cárcel como institución cerrada y total. Tal camino de reforma ha recibido el epígrafe de "medidas alternativas". Este organismo apoyará, sin lugar a dudas, todas las tendencias legislativas de implementar este enriquecimiento de la reacción penal. Sin embargo, estará atento a que no se transforme en un virtual aumento del control, como ha advertido hace unos años Massimo Pavarini.

Las razones para tal prevención son las siguientes:

- a) Es obvio que tal tipo de reacción se instala en un modelo de menor exigencia formal, por lo cual puede ser utilizado para reprimir acciones que antes no eran penalizadas.
- b) El menor grado de violencia, en relación a la prisión, puede favorecer tal inclinación.
- c) Sin embargo, conviene tener presente que, a pesar de que la violencia de este tipo de reacciones es menor en relación a la prisión, significan un endurecimiento del modo en que generalmente se solucionan este tipo de conflictos.
- d) Las experiencias en Venezuela y Chile no han provocado una modificación del sistema penitenciario. Es decir no han sido, verdaderamente, *alternativas* a la prisión.

Este organismo pretende evitar la situación que describe María Angélica Jiménez, cuando afirma: "Las alternativas a la cárcel, hasta ahora no han significado realmente una sustitución a la privación de libertad, pues no han sido aplicadas en lugar de la cárcel, sino junto a la cárcel, lo cual significa producir un aumento sustancial en las formas de control".

D) La consolidación de las propuestas del Procurador en la planificación de la gestión penitenciaria del Poder Ejecutivo

A comienzos de este año, la Secretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia, retomando una necesidad social evidente, presentó el Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional. En él se introduce un plan global de reformulación penitenciaria que incluye ciertas dimensiones que han sido preocupación de este organismo y, con ello se logra uno de los objetivos que se tuvieron en mente a la hora de desarrollar el plan de actuación del Procurador Penitenciario, como es el de "trabajar activamente y en conjunto con los demás organismos implicados en el diseño de la política criminal" y "colocar en los primeros planos de interés social y político al problema carcelario".

Cuando en dicho Plan se enumeran los principios fundamentales se enuncian claros *leit motif* de este organismo: respeto a la dignidad humana, garantía judicial de la legalidad de la ejecución de las penas privativas o restrictivas de libertad, integración interdisciplinaria, interinstitucional e intersectorial en la ejecución, abolición de toda forma de agravamiento de las condenas más allá de la mortificación inevitable que trae aparejada la claustración, limitación, al máximo posible, de la desvinculación familiar y social, etcétera (p. 3).

Asimismo, gran parte del diagnóstico estatal coincide con el realizado por este organismo:

- a) Las características de la subcultura carcelaria y su negativa influencia en la vida de los procesados.
- b) Hermetismo del sistema penal para los internos.
- c) Superpoblación carcelaria.
- d) Internamiento común de procesados y condenados.
- e) Graves falencias de infraestructura.
- f) Falta de equipamiento para tareas recreativas.
- g) Falta de condiciones higiénicas mínimas.
- h) Graves dificultades para la capacitación laboral y para el trabajo penitenciario por deficiencia de la legislación y por carencia de recursos físicos y materiales.
- i) Carencia de estrategias frente al problema de la drogadependencia.

j) Insuficiencia de medios globales para la atención de la salud y la educación.

k) Disposición geográfica de los establecimientos que afecta, entre otras cosas, el desarrollo de la progresividad del régimen penitenciario y que genera desvinculación familiar y social.

l) Graves problemas con los servicios sanitarios.

Todo este diagnóstico realizado por el poder administrador significa, en forma indudable, un aliciente. Creemos que la tarea del organismo a cargo del Procurador Penitenciario en cuanto se ha preocupado no sólo de denunciar a los organismos adecuados la situación que se trate, sino de proponer alternativas de solución a cada caso en concreto, ha colaborado a esta toma de conciencia.

Asimismo, se demuestra la riqueza de la puesta en práctica de un enfoque multidisciplinario en el cual se deje debida constancia de la necesidad de detenernos en todos los ámbitos sobre los que descansa la realidad carcelaria para que el cambio sea efectivo y acabar con la idea simplista de que el problema de la cárcel es sólo normativo o sólo de infraestructura edilicia.

II. ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACIÓN CARCELARIA

A) Relaciones sociales

1. Desarraigo

Señaló el informe correspondiente al primer año de gestión que uno de los efectos no queridos de la situación por la que atraviesa el sistema carcelario es la forzosa desconexión del interno de su núcleo afectivo más allá de lo que, de por sí, provocan los muros de la cárcel.

Se explicó entonces que la distribución geográfica de las cárceles de condenados y la carencia de este tipo de establecimientos en la Capital Federal, salvo por la Unidad 16 destinada al alojamiento de personal policial o de fuerzas de seguridad o al de internos que no pueden convivir con población penal de otras características, torna a esta temática en crítica.

Sólo las Unidades 16 y 19 son establecimientos de condenados. La primera aloja a menos de noventa condenados que conviven promiscuamente con más de doscientos procesados y la segunda a menos de ciento veinte condenados, por lo que los restantes condenados alojados en Capital Federal permanecen en establecimientos inadecuados para aplicarles ningún tratamiento penitenciario y conviven con procesados habitualmente en violación a las reglas de clasificación penitenciarias vigentes.

Para el mes de agosto de 1995 los establecimientos penales de la Capital Federal y Gran Buenos Aires (U. 1, 2, 3, 16, 18, 19 y su Anexo de menores, 20, 21, 26 y 27) alojaban un total de más de 3.970 internos, en tanto su capacidad de alojamiento real no superaba las 3.700 plazas, incluyendo 1.180 plazas en la Unidad 1 y 1.491 en la Unidad 2, que presentan las gravísimas anomalías que han sido tratadas en esta Memoria.

Esta situación es más grave aún cuando se advierte que, por ejemplo, la capacidad real de la Unidad 1 era de 900 plazas en el mes de noviembre de 1994, cifra que ascendió a 1.126 el 28 de noviembre, aumentando a 1.175 el 29 de diciembre y disminuyendo a 1.135 el 5 de enero de 1995. Por su parte, la Unidad 2 contaba al 28 de noviembre, con una capacidad real de 1.280 plazas, cifra que ascendió a 1.528 el 29 de noviembre. La información que al respecto proporcionó el Servicio Penitenciario Federal, no resulta satisfactoria pues, en el caso de la Unidad 1, se atribuye la variación de la capacidad de alojamiento a "refacciones que se logran en sectores (celdas) inhabilitadas (vidrios, instalaciones de sanitarios, etc.)", y la posterior disminución de plazas "a la continuidad de tareas de mantenimiento". En tanto, en lo atinente a la Unidad 2 se señala que se lograron habilitar pabellones con camas dobles, optimizando su capacidad. Ello no explica que la capacidad real haya posteriormente disminuido y presenta la cuestión como un mero acto administrativo tendiente a disminuir la alarmante superpoblación.

Es decir que la población alojada en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires supera la capacidad real de los establecimientos carcelarios y más de la mitad de dicha población está hacinada en establecimientos en pésimas condiciones.

Más de 1.100 personas de las alojadas en establecimientos de la Capital Federal y Gran Buenos Aires son condena-

dos. Pero como se vio, sólo existen 120 plazas para alojarlos, salvo que sea posible incorporarlos a la Unidad 16 (lo que hoy ocurre con alrededor de noventa casos).

La irracionalidad de la disposición de los recursos impone, además, la capacidad ociosa en todos los establecimientos del interior del país (salvo en las Unidades 10 y 23, al momento de elaborar este Informe).

La construcción de nuevos establecimientos penales, licitada recientemente por el Ministerio de Justicia de la Nación para ser erigidos en las localidades de Eselza y Marcos Paz, permitirá resolver esta anómala situación en el mediano plazo.

Persisten, en tanto, las falencias ya mencionadas para facilitar a los internos el contacto con sus familiares, indispensable si se pretende su rehabilitación y reinserción social. El Procurador Penitenciario ha formulado, a la fecha de confección de este Informe, más de trescientas recomendaciones sugiriendo el traslado —motivado en la necesidad de reforzar los vínculos familiares— de internos alojados en establecimientos ubicados en el interior del país.

Tampoco se ha logrado incluir una partida en la Ley Presupuestaria nacional para traslados de familiares sin recursos, con lo que continuamos estando, en esta materia, peor que un siglo atrás. La Recomendación 423/PP/94 (v. Anexo I), que el Procurador Penitenciario remitiera al señor ministro de Justicia el pasado 22 de septiembre sugiriendo que destine recursos suficientes para dotar un programa de asistencia material a las familias de los internos que carecen de recursos para visitarlos, al no poder afrontar los gastos de pasaje y viáticos necesarios para concurrir a los establecimientos en que han sido alojados por el Estado Nacional, no ha merecido respuesta.

B) Problemas de trato

1. Arbitrariedad en la imposición de sanciones disciplinarias

En lo relativo al régimen disciplinario al que son sometidos los internos prosiguió durante el período abarcado por el presente Informe la actividad de contralor del Procurador Penitenciario, actividad que, al igual que en otras áreas, ade-

más de actuar sobre la demanda generada por los internos de modo directo mediante sus peticiones verbales o escritas o indirecto por petición de sus familiares, defensores, o por información suministrada por los jueces a cuya disposición se encuentran detenidos, buscó recopilar información general efectuando una consideración sistémica de los factores que impiden el cumplimiento de las normas vigentes.

La Ley Penitenciaria nacional (dec.ley 412/58, ratif. por ley 14.467), como ya se comentara en el Informe sobre el primer año de gestión, crea importantes pero insuficientes garantías para los derechos de los internos. Principalmente, la obligatoriedad de imputarles previamente una falta, darles oportunidad de descargo y de ser recibidos por el director de la Unidad antes de ser sancionados y que sólo el director o su reemplazante legal se encuentra autorizado a aplicar dichas sanciones.

Las groseras anomalías detectadas en esta materia e inferidas en la anterior Memoria persisten y se repiten cotidianamente, no obstante las reiteradas Recomendaciones formuladas por el Procurador Penitenciario para que se revisen las sanciones aplicadas irregularmente y se instruyan sumarios a los directores de Unidades y otras autoridades responsables de groseras arbitrariedades o, incluso, pese a las denuncias penales que ha debido radicar ante la constatación de la posible comisión de delitos de acción pública por parte de las autoridades penitenciarias.

No ha sido posible extirpar la práctica viciada de delegar la aplicación de sanciones en funcionarios de menor rango que el director de Unidad. Aun cuando en una sola ocasión se verificó la aplicación de una sanción que no había sido ordenada por el director de la Unidad respectiva, la práctica constante de los directores de Unidades es no recibir en audiencia a los internos antes de sancionarlos. Al menos, es lo que se ha verificado que ocurre aún hoy en las Unidades 1, 2 y 16 de esta ciudad y en numerosos establecimientos del interior del país. Prueba de ello son las múltiples Recomendaciones emitidas —que más abajo se enumeran— que, en todos los casos, se han fundado en el incumplimiento por el director de la Unidad de su deber legal de recibir en audiencia previamente a aplicar una sanción al interno imputado (arg. art. 42, Ley Penitenciaria nacional).

Para peor, distintos directores de Unidades, intimados por la Dirección General de Régimen Correccional a dar cumplimiento a sus deberes legales recibiendo en audiencia previa a los internos imputados de la comisión de faltas disciplinarias, optaron por adulterar las constancias como si hubiesen recibido a los internos, lo que obligó al Procurador Penitenciario a indagar la autenticidad de tales documentos apócrifos que le fueron remitidos oficialmente por las autoridades penitenciarias y, al verificar la verosimilitud de los reclamos de los internos y la consiguiente inautenticidad, en su opinión, de las constancias documentales que le habían sido remitidas, a radicar denuncias penales contra los funcionarios penitenciarios involucrados, solicitando, asimismo, que sean sometidos a sumario administrativo (ver Recomendaciones 498, 504 y 731 en Anexo 1). Cabe señalar que, por ante el Juzgado Nacional de Instrucción 21, Secretaría 165, tramita la causa 37.378 en la que se investiga la posible comisión del delito de falsedad ideológica en forma reiterada. Esta denuncia fue formulada el 3 de enero de 1995 y resultaron damnificados varios internos alojados en la Unidad 1. A la fecha de confección de este Informe se continúan produciendo declaraciones testimoniales de los damnificados. Interviene la Fiscalía de Instrucción 24, la que al formular el requerimiento de instrucción señaló como presuntos responsables los funcionarios firmantes del acta.

Otro mecanismo utilizado es el de disponer de modo automático el cambio de alojamiento de los internos sancionados, con lo que son doblemente reprimidos por una misma falta, pero de un modo brutal que puede importarle violentos altercados con otros internos y la pérdida de sus escasos efectos personales.

Pero no acaba allí el muestrario de irregularidades detectado en esta materia. En los escasos supuestos en los que los internos son notificados de sus derechos en debida forma y recurren al juez de Ejecución competente, promoviendo tal instancia al asentar la palabra "apelo" junto a su firma, sus recursos no son diligenciados por las autoridades penitenciarias, que se limitan a ocultar dichas actuaciones sin darles tramitación alguna, según se ha podido verificar en los expedientes en los que recayeran las Recomendaciones 689, 740 y 741 (ver Anexo 1).

Tales arbitrariedades no sólo han damnificado directamente a los internos sino también, indirectamente, al ~~uso de~~ metodología habitual para con sus familiares, víctimas a su vez de abusivas sanciones aplicadas por las autoridades penitenciarias. Sobre esto se volverá a continuación con mayor detalle.

Párrafos aparte merecen las contestaciones recibidas de las autoridades penitenciarias respecto de algunas de las Recomendaciones emitidas durante el corriente año de gestión.

Por la Recomendación 410 el 13 de septiembre de 1994 el Procurador Penitenciario sugirió al señor director nacional del Servicio Penitenciario Federal que se instruya al señor director de la Unidad 1 para que dé a todos los familiares de los internos imputados de una infracción, la posibilidad de formular ante él un descargo en forma personal antes de adoptar la decisión relativa a la procedencia o no de una sanción y para que se les notifique en forma fehaciente, en caso de ser sancionados, a ellos o a los internos afectados, la posibilidad que los asiste de articular ante el juez de Ejecución una incidencia tendiente a dejar sin efecto dicha sanción, recomendándole, además, que disponga la instrucción de un sumario tendiente a determinar si incurrió en responsabilidad administrativa el director de la Unidad 1 al sancionar a un familiar de un interno alojado en el establecimiento, por entonces a su cargo, con veinte días de suspensión de visitas sin notificarle la falta que se le imputaba ni darle oportunidad de presentar descargo. Se recomendó allí, además, al por entonces director de la Unidad 1 del Servicio Penitenciario Federal, que se deje sin efecto la resolución por la cual se sancionara a un familiar de un interno con veinte días de privación de visitas, por la manifiesta ilegitimidad con que le fuera aplicada tal sanción, disponiendo lo necesario para que se le compensen en extensión horaria, o en cantidad, las visitas de las que fuera irregularmente privado.

El por entonces director de la Unidad 1 informó haber elevado la Recomendación que le fuera dirigida junto con su propio descargo para consideración de sus superiores, recibíendose por toda respuesta la Nota 120/94/D.T.T. por la que el prefecto Fernando Juan Roldán, por entonces director general (1) de Régimen Correccional, afirmaba que a su juicio el director de la Cárcel de Encusados de la Capital Federal "... procedió conforme a las reglamentaciones vigentes; los

derechos que asisten a los visitantes están suficientemente explicitados en el derecho positivo, siendo facultad de los mismos el ejercicio de los derechos subjetivos de los que son titulares, sin que el personal penitenciario tenga obligación de instruir a cada ciudadano la forma de ejercitarlo...". Informaba, además, que el director de la Unidad 1 había resuelto mantener la sanción impugnada dado que "...fue impuesta conforme a las reglamentaciones vigentes, sin que existan razones valederas para considerarlas ilegítimas, no obstante las observaciones efectuadas por el señor Procurador Penitenciario...".

Ante tal respuesta, el Procurador Penitenciario se dirigió por Nota 4335 del 7 de noviembre de 1994 al señor secretario de Política Penitenciaria y Readaptación Social, Dr. Sergio A. Marutján, a fin de poner en su conocimiento la respuesta recibida del señor director general Interino del Régimen Correccional, prefecto Fernando Juan Roldán a la Recomendación 410 P.P. que dirigiera al señor director nacional del Servicio Penitenciario Federal y al señor director de la Unidad 1. Se destacó al señor secretario de Estado la gravedad institucional que involucra dicha contestación, reiterándole las recomendaciones efectuadas a sus subordinados —y que corresponde entender rechazadas, ante la contestación recibida del prefecto Roldán, al que no se dirigieran dichas sugerencias— que sigue resultando necesario poner en práctica.

Se destacó al señor Secretario de Estado que dar oportunidad de descargo a los familiares de los internos imputados de una infracción, es un deber inexcusable del que no pueden apartarse los agentes y oficiales del Servicio Penitenciario y al que, no obstante la dogmática afirmación del prefecto Roldán, no se dio cumplimiento en el caso concreto que investigó el Procurador Penitenciario. Notificarles en forma fehaciente su derecho y el de los internos damnificados por las sanciones que a ellos se les apliquen, de articular una incidencia ante la Justicia de Ejecución Penal, refuerza la autoridad del propio personal penitenciario, controlando los casos de autoritarismo o arbitrariedad como el que nos ocupa.

Por ello se insistió en destacar la importancia de instruir el sumario administrativo que se sugiriera iniciar al señor director nacional —y sobre el cual el prefecto Roldán sólo suministró la callada por respuesta—, no con ánimo persecutorio sino para permitir esclarecer una práctica evidente-

mente viciada deslindando las responsabilidades que pudieran corresponder.

Se señaló que mantener la vigencia de la sanción que se sugiriera dejar sin efecto, dada su manifiesta ilegitimidad —que se demostró en los considerandos 1º, 2º y 3º de la citada Recomendación, que puede ser compulsada en el Anexo 1 de este Informe—, importará encubrir una grosera arbitrariedad: "...Pues no es cierto... que se haya procedido 'conforme a las reglamentaciones vigentes', salvo que existan reglamentaciones secretas —que fueron ocultadas al Procurador— contrarias al orden normativo... citado... y que no se respetó".

Se destacó al señor secretario que la actitud adoptada por las autoridades penitenciarias en el caso que se sometió a su consideración es no sólo ilegítima, al vulnerar las normas legales invocadas en la Recomendación, sino opuesta a las decisiones jurisdiccionales que, en casos similares, ha adoptado la Justicia Nacional de Ejecución Penal a instancias del Procurador Penitenciario (así en el caso "Almada, Sandra Inés", resuelto el 3-VIII-94 por el Juzgado Nacional de Ejecución Penal nº 2 y en autos "Casco, Héctor Fabián" resuelto el 24-VI-94 por el Juzgado Nacional de Ejecución Penal nº 1), que anuló las sanciones impuestas en sede administrativa, por fundamentaciones coincidentes con las críticas en las que se basan las Recomendaciones del Procurador Penitenciario.

Reiterada esta comunicación con fecha 30 de junio de 1995 por Nota 7792, no se ha recibido contestación al momento de elaboración de este Informe.

Como respuesta a la Recomendación 528, por la que se sugiriera al señor director de la Unidad 2 que dejara sin efecto la resolución por la que se sancionara sin dar posibilidad de descargo al interno reclamante, y al señor director nacional que se instruya al director de dicho establecimiento para que dé cumplimiento a su deber legal de recibir en audiencia previa a los internos que son imputados de faltas, se recibió la Nota 147/85/D.T.T. por la que el por entonces director general (I) del Régimen Correccional, prefecto Fernando Juan Roldán arguyó que "...lo consignado en el acta de sanción merece toda la fe que le es inherente a los instrumentos públicos, por lo que gozan de total validez hasta tanto no fueran argüidos de falsos por acción civil o criminal... (agregando)... Las afirmaciones formuladas por el señor Procurador en el considerando 2 (en el cual se señalaba que ningún valor

jurídico pueden tener las 'manifestaciones espontáneas' atribuidas al interno, que se negó a firmarlas y no fue informado de su derecho constitucional de no ser obligado a declarar en su contra), además de ser falaz, desde el punto de vista jurídico (sic), resulta una falta de la adecuada consideración a la autoridad penitenciaria...". Concluía tal libelo negando que al interno, dada su calidad de procesado, le asistieran las garantías de la Ley Penitenciaria nacional, que éstas se hubieran infringido y que correspondiese la instrucción de un sumario administrativo. Por Nota 7192 del 26-V-95 el Procurador Penitenciario debió reiterar al actual director nacional la anterior Recomendación, informándole la improcedencia e impertinencia de la respuesta que le remitiera el anterior director general (I) del Régimen Correccional. A la fecha no se ha recibido respuesta de las actuales autoridades.

El Proyecto de Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad elaborado por el Ministerio de Justicia, adoptando algunas de las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley de Disciplina Carcelaria (presentado por el Procurador Penitenciario al Honorable Congreso de la Nación el 14 de marzo de 1994 y remitido a conocimiento de dicho Ministerio), perfecciona las disposiciones de la actual Ley Penitenciaria nacional tipificando adecuadamente las faltas graves y previendo que las faltas medias y leves las prevea la reglamentación, hoy inexistente respecto de los condenados.

El Proyecto incorpora la garantía de no ser sancionado dos veces por la misma infracción (vulnerada cotidianamente, como se ha señalado) y la del beneficio de la duda. Se crea un recurso ante el juez competente en el contralor de la detención del interno, pero se le priva del efecto suspensivo que hoy es la regla ritual, aunque se autoriza al magistrado a suspender la ejecución de la sanción mientras tramita el recurso. Esta solución dependerá del arbitrio judicial, pero el tribunal carecerá de elementos de juicio para expedirse y dependerá, además, de la celeridad de la comunicación de la impugnación que le cursen las autoridades penitenciarias, que pueden tornar abstracta la vía recursiva en las sanciones de corta duración mediante el sencillo expediente de demorar la elevación (hoy la situación es aún peor, como se detallara precedentemente).

2. Maltrato físico

El artículo 18 de la Constitución Nacional establece que "...Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice".

La asignación de rango constitucional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, prevista en el segundo párrafo del inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional, precisó y complementó dicha disposición garantizando que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, en particular a experimentos médicos o científicos sin su libre consentimiento (art. 7º, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (art. 10 ap. 1 del mismo cuerpo normativo), también se ha reconocido que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral (conf. art. 5º, Convención Americana sobre Derechos Humanos) y se ha definido como tortura a todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia, comprometiéndose nuestro país a tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo el territorio bajo su jurisdicción así como a la investigación pronta e imparcial de todos los casos denunciados (conf. arts. 1º ap. 1, 2º ap. 1 y 12, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes).

Por su parte, la Ley Penitenciaria nacional (dec-ley 41258, ratif. por ley 14.467) asegura que la ejecución de las

penas estará exenta de torturas o maltratos, así como de actos o procedimientos vejatorios o humillantes para la persona del condenado (conf. su art. 3°).

Y el Reglamento del Régimen Disciplinario para el personal penitenciario, aprobado por el decreto 1523/68, tipifica como falta gravísima al orden penitenciario el utilizar medios violentos contra los internos (conf. su art. 249), entre otras disposiciones pertinentes.

Pese a tan extensa normativa, han sido numerosos los casos registrados de internos sometidos a golpizas con bastones, palos ferrados en goma, golpes de puño y patadas con borceguíes. En todos ellos el denominador común es la participación del personal de las denominadas "Divisiones de Requisa", dependientes del jefe de Seguridad de cada Unidad. La mayoría de los incidentes se han registrado en ocasión de las requisas o revisiones realizadas en los sectores de alojamiento de los internos.

Veamos algunos casos:

En el Expediente 1482/PP se investigó un reclamo relativo a las agresiones de las que habría sido víctima un interno alojado en la Unidad 1 del Servicio Penitenciario Federal y que motivaran su internación de urgencia en un hospital extramuros.

Se entrevistó al reclamante en la cama 31 de la Unidad IV de Cirugía del aludido hospital comunal, oportunidad en que rubricó, ante personal de este organismo un reclamo fechado el 5-IX-94. Previamente un médico legista, asesor del Procurador, constató las lesiones que presentaba el interno determinando que eran atribuibles a las agresiones del tipo de las que decía haber sido víctima.

Manifestó el interno al ser entrevistado por este organismo que las lesiones que presenta y que motivaran su internación le habrían sido ocasionadas luego de una reprimenda verbal del celador del piso 15 B, en el cual se encontraba alojado el miércoles 31 de agosto de 1994, y en cumplimiento de las amenazas proferidas por dicho funcionario. Afirmó el interno que luego de ser sancionado con diez días de aislamiento no fue reintegrado al piso 12, en el cual estaba alojado con anterioridad, sino trasladado al 15 B, piso al que caracterizó como conflictivo.

El día miércoles, primer día de visita posterior a su sanción, un familiar suyo retiró número para visitarlo —el que le fue entregado—, pero no pudo concretar la visita pues fue informado que el interno había sido sancionado con treinta días de suspensión de visita, lo que éste desconocía. Ante ello solicitó al celador que pidiese la revisión de tal sanción, dado que ya le habían aplicado diez días de aislamiento y, ante la imposibilidad de revisarla, comunicada por éste, le pidió hablar con un jefe u oficial que lo atendió y le confirmó dicha decisión. Durante esta entrevista habría tenido lugar un intercambio de palabras con el celador delante del jefe, lo que motivó que el celador lo entrevistase en la celaduría a solas, oportunidad en que lo amenazó, si persistía en su actitud, con denunciarlo a la requisa por faltarle el respeto y golpear a su celador, a fin de que lo golpearan a él.

Agregó el interno que ese mismo día miércoles, en horas de la tarde, un numeroso grupo de requisa ingresó al pabellón 15 B donde, luego de individualizarlo, lo hicieron desvestir y, quien era jefe de Requisa, lo tomó del cabello mientras comenzaba la feroz golpiza que le ocasionara las lesiones que motivaran su internación hospitalaria.

Enterado de tales hechos, el Procurador Penitenciario radicó la respectiva denuncia penal y sugirió (v. Recomendación 446/PP/94 en Anexo 1) la instrucción de un sumario tendiente a determinar si incurrió en responsabilidad administrativa —sin perjuicio de la penal que pudiera corresponderle— el celador del piso 15 B individualizado por el interno y que prestaba servicios en dicho lugar el 31 de agosto de 1994 y el personal que participó de la requisa del pabellón efectuada en dicha fecha y durante la cual fuese salvajemente golpeado el interno hasta motivar su internación. Solicitó el Procurador que se investigara, además, si fue correctamente atendida por el personal médico que prestaba servicios en la Unidad y que no dispusiera su inmediata internación hospitalaria, no obstante la necesidad de someterlo a una operación dado los desgarros renales que presentaba y que emitiera denunciar los delitos de que fuera víctima el interno.

Señaló, también, el Procurador, que hechos de esta naturaleza, que se reiteran cotidianamente, aun cuando no siempre son denunciados por sus víctimas o presentan tanta gravedad como para motivar la internación hospitalaria extramuros de

un detenido cuya custodia y seguridad se encuentra a cargo del Estado, obedecen a una deficiente organización de los mecanismos de control de la integridad física de los internos que motivará ya, ante un incidente similar, la Recomendación 8/PP/93, que fuera parcialmente aceptada por el anterior ministro de Justicia de la Nación mediante el dictado de la resolución 1472/93 y que fuera tratada en la Memoria correspondiente al primer año de gestión.

Dijo, asimismo, el Procurador —al reiterar la Recomendación 8/PP/93, desoída por el anterior ministro de Justicia de la Nación, Dr. Jorge Luis Maiorano, al reclamar que se instruyera un sumario administrativo al personal responsable del hecho ocurrido en el año 1993 que la motivara— y reitera hoy, que resultaba indispensable la intervención directa del señor ministro de Justicia de la Nación para dar un claro impulso a la instrucción de un sumario tendiente a determinar las responsabilidades en que incurrió el personal que participó de la agresión ilegal de la que había sido víctima un interno. Destacó, al requerir la instrucción de este sumario administrativo, que ello ocurra al reiterarse un hecho similar, aun cuando más grave, sin que el anterior hubiera sido investigado adecuadamente, resultando su total esclarecimiento indispensable para prevenir que estos hechos se reiteren en el futuro.

En este caso la respuesta del director general (I) del Régimen Correccional, prefecto Fernando Juan Roldán fue que la Dirección de la Cárcel de Encusados de la Capital Federal (U. I) no ha ordenado sustanciar actuaciones administrativas en virtud de que "...*prima facie* no surge responsabilidad concordante con los postulados del Reglamento del Régimen Disciplinario". Informó, además, que se instruyó sumario de prevención con intervención del Juzgado Nacional de Instrucción 25. Es decir, no se instruyó sumario administrativo al personal, pero se inició una causa penal en contra del interno damnificado. Con lo que resulta evidente la existencia de una política de tolerancia, encubrimiento y facilitación de incidentes de la naturaleza descripta.

3. Abuso económico. Sistema de cantinas

La investigación acerca del sistema de venta de productos alimenticios existente en las Unidades 1, 2 y 16 del Servicio Penitenciario Federal se inició con motivo de la

denuncia formulada por la Dra. Silvia Ionna de Escobio, titular de la Defensoría 12 en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal. La referida funcionaria puso en conocimiento del Procurador Penitenciario que existían grandes diferencias en los precios de los productos alimenticios que se expedían en dichas Unidades. Los precios de esos productos duplicaban o triplicaban los de plaza. Este abuso, según la defensora oficial, debía sumarse a la circunstancia de que en reiteradas ocasiones el personal del Servicio Penitenciario imponía a los familiares de los internos la adquisición de determinados productos, en general latas de conservas y gaseosas, en los almacenes de las Unidades impidiendo que pudieran ser comprados en comercios de la zona a precios más bajos y accesibles.

Esta denuncia, sumada a la multiplicidad de reclamos que, en idéntico sentido, formularan los internos en ocasión de las visitas efectuadas a dichos establecimientos, determinó que el organismo a cargo del Procurador Penitenciario abriera la investigación mediante los correspondientes pedidos de informes tendientes a obtener una explicación detallada respecto del procedimiento utilizado para la venta de los referidos productos con especial referencia a las normas que lo regían, los organismos o dependencias encargadas de administrar las compraventas, las pautas de fijación de los precios, el listado de los mismos, etcétera. Estos pedidos de informes fueron respondidos tardíamente y con reticencia por las autoridades del Servicio Penitenciario Federal. En efecto, luego de sucesivas reiteraciones de los oficios en los que se requería dicha información, se respondió que en las Unidades 1 y 16 la venta de productos alimenticios a los internos se regía por el contrato de concesión de proceduría celebrado entre la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal y la empresa privada "Dulven S.A." el 15 de abril de 1994. Con relación a la Unidad 2, se dijo que la referida empresa se había encargado de prestar ese servicio hasta el 20 de julio de 1994 y que, a partir de esa fecha, se satisfacían los pedidos de los internos mediante la compra en los supermercados de la zona a los precios de dichas bocas de expendio. El Servicio Penitenciario Federal también aportó las fotocopias de las listas de precios de la firma "Dulven S.R.L." con domicilio en Suipacha 1087, piso 5º, departamento "A" de Capital Federal.

El Procurador Penitenciario requirió la remisión de copia íntegra y auténtica del expediente en el que se tramitó el contrato de concesión para el mencionado servicio de proveeduría y de las actuaciones labradas con la finalidad de controlar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del referido funcionario. Este requerimiento también fue contestado en forma tardía e incompleta toda vez que sólo pudo obtenerse una fotocopia del contrato de concesión de proveeduría. Cabe destacar que se advertía una discrepancia entre la forma societaria de la firma concesionaria que figuraba en el citado contrato y la que aparecía en la papelería de la empresa. En efecto, en el contrato "Dulven" aparecía como una sociedad anónima, mientras que en la papelería figuraba como una sociedad de responsabilidad limitada.

El Procurador Penitenciario requirió la colaboración de la Subsecretaría de Comercio Interior a los efectos de constatar si las listas de precios proporcionadas por el concesionario del servicio de proveeduría de las Unidades 1 y 16 eran inferiores o iguales a los establecidos por el mercado minorista.

El 12 de abril de 1995 se efectuó una visita de inspección a la proveeduría que funcionaba nuevamente en el Instituto de Detención de la Capital Federal (U. 2), ocasión en la que fue entregado el listado de precios vigentes al 11 de enero de ese año.

Estas comprobaciones apuntaban, fundamentalmente, a verificar si se daba cumplimiento a lo dispuesto en el inciso d) de la cláusula octava del contrato de concesión de proveeduría celebrado entre la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal y la Empresa Dulven S.A. que imponía al concesionario la obligación de expender los productos a precios inferiores a los fijados por el mercado minorista, operando este último como máximo valor de venta. La disposición reseñada establecía, además, que el precio debía ajustarse a esos valores de mercado cuando la Dirección Nacional advirtiera sobreprecios.

De la comparación efectuada entre los listados de precios vigentes en los establecimientos carcelarios y los listados de precios que fueran remitidos por el director de Análisis de Precios y Evaluación de Mercados de la Subsecretaría de Comercio Interior dependiente de la Secretaría de Comercio e

Inversiones del Ministerio de Economía y Servicios Públicos, surgió claramente que las obligaciones impuestas al concesionario y asumidas por el Estado no se cumplían.

Así los valores vigentes en el Instituto de Detención de la Capital Federal (U. 2) eran, en la mayoría de los casos, superiores en un 20 % al precio máximo de venta en los comercios minoristas, respecto de algunos productos el porcentaje de incremento ascendía al 45 %.

Si a esto se le agrega que muchos de los productos que se expendían en las proveedurías son de ingreso prohibido —por alegadas razones de seguridad— por intermedio de los familiares de los internos, se puso de manifiesto una situación de gravedad extrema que exigía ser resuelta en forma inmediata.

El Procurador Penitenciario no pudo dejar de advertir, tampoco, que la cláusula octava del contrato de concesión de proveeduría ponía a cargo de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal la obligación de controlar el ajuste de los precios a los valores de mercado en caso de que éstos fueran superados por el concesionario.

Esto permitió afirmar que el Servicio Penitenciario no cumple con la obligación de impedir que los productos sean expendidos a precios excesivos. También es evidente que no efectúa control alguno respecto de la labor del concesionario de la proveeduría y ello explica que no fueran remitidas, conforme lo fuera oportunamente solicitado, las actuaciones labradas con tal finalidad.

Las constataciones mencionadas determinaron que se dictara la Recomendación 658/95 (v. Anexo 1) por la que se requería al director nacional del Servicio Penitenciario Federal que dispusiera lo necesario a fin de que se procediera en forma inmediata al ajuste de los precios de los productos que se expendían en las proveedurías de la Cárcel de Encausados de la Capital Federal (U. 1), Instituto de Detención de la Capital Federal (U. 2) y Prisión de la Capital Federal (U. 16) conforme lo establecido en la cláusula octava, inciso d) del contrato de concesión de proveeduría celebrado con la Empresa Dulven S.R.L., sin perjuicio de la cláusula de rescisión. También se recomendó la instrucción de un sumario administrativo tendiente a determinar la responsabilidad que pudo corresponderle al personal a cargo de la referida Dirección Nacional por no haber realizado los controles de los precios de los productos.

Esta recomendación fue puesta en conocimiento del señor ministro de Justicia de la Nación y del señor auditor general de la Nación. Cabe destacar, que la Auditoría General de la Nación instó al Servicio Penitenciario Federal a que adopte los cursos de acción incluidos en la Recomendación 685/96.

III. CONCLUSIONES

En el segundo año de gestión el índice de aceptación de las recomendaciones formuladas por el Procurador Penitenciario se incrementó considerablemente al igual que el prestigio del organismo en el seno de la propia Administración. Esto se debió no sólo al mero paso del tiempo sino, también, al impacto del Informe 1993-1994 que contribuyó a objetivar la problemática carcelaria desde la perspectiva de quienes están sujetos a la privación legal de la libertad. En este aspecto, debe reiterarse la opinión vertida en el anterior informe en el sentido de que la atención sistemática a las quejas de los internos otorga credibilidad e inserción en personas inmersas en la subcultura carcelaria y que, por ende, desconfían de las soluciones institucionales a sus reclamos.

Pero, más allá de lo que constituye la aceptación formal de las recomendaciones se advirtió que comenzaron a operar mecanismos que signan la actividad del ombudsman en nuestro país y en el exterior. Si bien muchas veces la Administración no responde o da respuestas equívocas a las recomendaciones o sugerencias, se producen cambios que significan la aceptación implícita de estas últimas. En efecto, las decisiones de la Administración, cualquiera que sea la forma que adopten, se van adaptando a las propuestas y a la doctrina expuesta por el organismo a cargo del Procurador Penitenciario. Esto forma parte de los resultados esperados, que tal como lo marca la experiencia de otros países, demoran en manifestarse.

Independientemente de la posición institucional del organismo, que optó por recurrir a una política de sobriedad frente a los medios —para no generar situaciones de estridencia o escándalo que incrementen la conflictividad de un campo impregnado de violencia—, se pudo observar que existió una buena acogida de las opiniones y recomendaciones del

Procurador Penitenciario en la prensa oral y escrita. Esto confirma la idea de que la actividad desarrollada, enmarcada en lo que señala la doctrina internacional respecto de la relación del ombudaman con los medios, es acertada. Si bien es indispensable establecer canales de comunicación con la opinión pública, resulta también necesario que la ciudadanía asocie la actividad del Procurador con cuestiones serias, que merecen estudio y reflexión. Ello apunta a instalar en el público la convicción de que las recomendaciones no son el fruto de un afán de notoriedad sino del análisis de las circunstancias de hecho y de las normas jurídicas así como de la voluntad política ineludible de proteger los derechos e intereses legítimos de los internos.

La doctrina y la experiencia internacional enseñan que, en ese caso, el peso de la opinión pública supliría la falta de obligatoriedad legal para el cumplimiento de las recomendaciones cursadas. La institución del ombudaman, sea general o sectorial, es en todos los casos una magistratura de opinión que con responsabilidad apela a la racionalidad, a la prudencia y a la buena fe de la Administración y del público en general para llevar a cabo la misión que la ley le ha encomendado.

Para terminar, al igual que en el Informe correspondiente al primer año de gestión, queremos dejar constancia de algunas sensaciones que son ilustrativas a la vez de nuestra visión de la realidad carcelaria y de nuestras propias experiencias.

Experiencias que suscitan esperanzas que no reflejan otra cosa que los lineamientos del camino futuro, de los pasos que aún recorreremos a fin de contribuir a que en la lucha contra el delito y su propia represión el Estado argentino no se extralimite en su afán de custodiar celosamente el interés público, dañando derechos fundamentales de individuos que se han alejado de las pautas normativas propuestas por el propio Estado generando un conflicto social, uno de los conflictos más importantes en la vida de una comunidad.

Cuando se trata de convivir con la cárcel, con el grado de violencia individual y social que esto implica, uno no puede decir seriamente que ha sido exitoso, por más que un frío cuadro comparativo entre gestión proyectada y objetivos logrados puedan ayudar a indicar eso mismo. Sin embargo, debemos decir que, con todas las limitaciones y la prudencia del caso, estamos satisfechos. Hemos sido testigos privilegia-

dos de cómo se cumplían algunas de nuestras expectativas más preciadas, como por ejemplo, colocar el tema de la cárcel en uno de los primeros planes del interés de la ciudadanía. Obviamente, ello no ha sucedido en forma constante y cuando alcanzó "picos de popularidad" ha estado vinculado a situaciones realmente trágicas de las que no podemos sacar hoy, de ningún modo, efectos positivos. Pero, ante el tremendo dramatismo de las situaciones vividas, la ciudadanía demostró estar capacitada para ser consciente de la realidad carcelaria e, incluso, mostrar las posibilidades de desplegar toda la solidaridad que requería el momento.

Hoy la cárcel figura entre las preocupaciones de la gente, aunque, obviamente, se debe seguir trabajando en ello.

Al mismo tiempo nuestra satisfacción se vincula con la reacción del Poder Ejecutivo, a través del plan emanado de la Secretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación, y del Poder Legislativo, a través de la sanción de la ley que regula los plazos de la prisión preventiva. Ha sido nuestra intención desde el comienzo el procurar la mancomunidad de esfuerzos, hasta este momento desligados y unívocos, por ello vemos con entusiasmo que los distintos sectores del poder y los propios organismos no gubernamentales, aunque con lógicas diferencias, transiten el mismo camino, ocupándose de diferentes aspectos de la realidad de la institución carcelaria, tendiendo a una gradual pero efectiva transformación.

Con ello no queremos olvidar que la situación carcelaria sigue siendo uno de los sectores que más atención pública requiere. En este Informe hemos descripto una situación que está lejos de ser óptima, se siguen produciendo malos tratos, siguen existiendo problemas de higiene, salud, alimentación, infraestructura, etcétera. En la medida en que estas dificultades continúen no podremos decir que los derechos humanos de los internos se encuentran a salvo, por el contrario, siguen en peligro. Posiblemente este peligro sea innato a una institución como la cárcel, pero además de este peligro "conatural", los derechos de los internos se encuentran frente al riesgo cotidiano, al que se manifiesta con el devenir de la propia crisis del modelo y de la manifestación diaria de violencia en el marco de esa "subcultura carcelaria" que este Informe describe.

Este organismo no puede bajar los brazos. Debemos estar alertas a lo cotidiano, pero sin perder de vista la necesidad de buscar, del modo más creativo posible, alternativas a un sistema penal que reclama a los gritos que se lo vaya suplantando por modelos de solución de conflictos más comprometidos con el éxito y menos violentos. Debemos ocuparnos de la demanda concreta del interno que se ha visto ilegítimamente cercenado en un derecho básico, pero al mismo tiempo no podemos abandonar la necesidad de ir realizando una global propuesta de una mejor política criminal.

Es por todo ello que nuestra gestión no tiene fin, sólo tiene, en el mejor de los casos, horizonte. Hacia adelante no hay felicidad, sólo hay cada vez menos dolor.