

¿El encarcelamiento como política de seguridad? Una mirada a la provincia de Buenos Aires

Sandra Elena • Tatiana Salem • Inés Castresana

En la provincia de Buenos Aires la fuerte demanda social para que el Estado resuelva los problemas de seguridad suma un frente de tensión entre los poderes Ejecutivo y Judicial. Esta discrepancia se refleja en la utilización de mecanismos discursivos e institucionales adoptados por los funcionarios políticos a nivel nacional, provincial y municipal para instalar como responsables de velar por la seguridad al derecho penal y, consecuentemente, a la actividad judicial.

Los discursos de “mano dura” emitidos por los medios de comunicación, las 26 reformas legislativas en 14 años al Código Procesal Penal provincial y los juicios políticos iniciados contra algunos jueces considerados “garantistas” proponen como solución a los problemas de inseguridad al encarcelamiento y, especialmente, a la prisión preventiva. La prisión preventiva es la privación de libertad de las personas que son sospechadas de la comisión de un delito, pero que no tienen condena firme. Sin embargo, los derechos individuales y las garantías que deben gozar todos los habitantes quedan al margen de la discusión, mientras que las personas privadas de la libertad sin condena y, por lo tanto consideradas inocentes, en la provincia superaron en 2010 al 70% respecto a los presos condenados.

Desde **CIPPEC** creemos que es necesario propiciar en la provincia de Buenos Aires un debate que permita diseñar políticas públicas de seguridad desde los poderes Ejecutivo y Legislativo y dar respuesta a los reclamos sociales, garantizando la independencia del Poder Judicial. Además es necesario promover desde los tres poderes el respeto de las garantías procesales y derechos individuales de todos los habitantes. Para ello proponemos: a) adecuar la legislación procesal penal a los estándares constitucionales y garantizar su estabilidad; b) mejorar las condiciones de las cárceles y los centros de detención; c) sensibilizar a la sociedad sobre los efectos devastadores de la aplicación desmesurada de la prisión preventiva y d) generar estadísticas y promover la transparencia y un amplio acceso a la información en el Poder Judicial.

Introducción

En la Argentina, particularmente en la provincia de Buenos Aires, durante la última década se registró un aumento de los reclamos sociales en búsqueda de respuestas a la falta de seguridad. De hecho, la preocupación por la seguridad se convirtió en una de las principales preocupaciones de los habitantes de la provincia¹.

Los medios de comunicación actuaron como poleas de transmisión de los reclamos “hacia arriba” y “hacia abajo” que ayudaron a crear una situación de “pánico moral”² y con ella un fuerte reclamo a las autoridades públicas para que se encaminasen rápidamente a resolver los problemas.

En este contexto, algunas autoridades políticas a nivel provincial y nacional se corrieron de la escena pública y ubicaron en el ojo de la tormenta a la legislación procesal penal y, consecuentemente, a la actividad judicial como los principales responsables de velar por la seguridad.

Las variables de ajuste que proponen como solución a los problemas de inseguridad son el encarcelamiento y, especialmente, la privación de la libertad de las personas que son sospechadas de la comisión de un delito pero que no tienen condena firme; es decir, la aplicación de la prisión preventiva³.

¹ Según una encuesta realizada en 2010 en la provincia de Buenos Aires y publicada en los diarios *El Argentino* e *Infobae*, los participantes señalaron como primera preocupación en relación con la provincia de Buenos Aires a la inseguridad (37,0%), luego a la educación (16,2%) y, en tercer término, a la desocupación (14,9%). Para más información ver: <http://www.elargentino.com/nota-105874-La-imagen-positiva-de-Cristina-supera-el-52-en-Buenos-Aires.html> . Consultado el 09/09/2010.

<http://www.infobae.com/general/535692-101275-0-Para-el-37-los-bonaerenses-la-inseguridad-es-la-principal-preocupacion-sus-dias>. Consultado 09/09/2010.

² Este término presentado por Stanley Cohen hace referencia “a la reacción social, muchas veces exagerada, frente a la noticia de determinados acontecimientos. El autor lo explica a partir de la capacidad de los medios de comunicación para estigmatizar y definir determinados actos y grupos de personas como amenaza social, generando ansiedad y pánico” (CELS, 2011: 200).

Esta tendencia a limitar las garantías procesales como medida para combatir la inseguridad no es exclusiva de la provincia de Buenos Aires, sino que también se ve reflejada en las prácticas judiciales nacionales y en la mayoría de las provincias argentinas.

Esta forma de avance del Estado sobre el derecho a la libertad ambulatoria tiene fuertes límites constitucionales que en contextos de ebullición política tienden a desdibujarse, al igual que otras garantías procesales, y pone en jaque a la independencia judicial.

Este documento refleja los resultados de una investigación realizada por CIPPEC con el objetivo de conocer la relación entre los discursos políticos y la aplicación de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires. Específicamente, la investigación estuvo dirigida a observar si la aplicación de esta herramienta se adecúa a los preceptos constitucionales y/o si existen factores externos a los normativos que influyen en la toma de decisión de los jueces en la provincia de Buenos Aires, y afectan su independencia⁴.

³ La condena firme es aquella que no puede ser modificada y hace cosa juzgada sobre el caso. Una vez dictada la sentencia firme se considera terminado el juicio.

⁴ Para acceder a la investigación completa: Elena, Sandra; Salem, Tatiana y Castresana, Inés: “¿Qué criterios están en juego a la hora de aplicar la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires?”, *Documento de Trabajo N°74*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.

La prisión preventiva y los límites normativos en la Argentina

La prisión preventiva es una medida que se aplica en los juicios penales en los casos en que el juez entiende que el sospechoso puede entorpecer la investigación de la causa (molestando a un testigo u ocultando pruebas, por ejemplo) o bien cuando existe peligro de que se fugue. En ambos casos y siempre con fundamentos, el juez puede imponer el encierro de una persona considerada aún inocente durante la tramitación del juicio.

Existe extensa normativa nacional e internacional que limita el avance discrecional e irracional de los Estados sobre los derechos individuales fundamentales de las personas. La Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por nuestro país, y la interpretación que de ellos realicen los organismos internacionales correspondientes, deben ser la guía tanto en la sanción de las leyes, como en la conducta de todos los operadores estatales⁵.

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Girolodi, Horacio", sentencia del 7/04/1995. Las normas constitucionales que se relacionan con la restricción de la libertad y las garantías procesales corresponden al preámbulo y a los artículos 1, 14, 18, 19, 31, 33 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. En este último artículo se recogen los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional que refieren a estos derechos en los artículos 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 9 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En la Constitución de la provincia de Buenos Aires están incluidos en el preámbulo y en los artículos 10, 11, 16, 19, 20 incisos 1, 21 y 22.

Además, es importante considerar los antecedentes de los fallos "Nápoli, Érika y otros" (sentencia del 22/12/1998) y "Verbitsky, Horacio s/hábeas corpus" (sentencia del 30/05/2005) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; "Díaz Bessone, Ramón Genaro s/rec. de casación" de la Cámara Nacional de Casación Penal (plenario del 30/08/2008); "Del Valle, Miguel Ángel. Solicita aplicación de la Ley 24.390" de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (sentencia del 12/11/2003) y el Informe N°86/09 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (6/08/2009).

La primera garantía fundamental es la independencia judicial. Sin ella, la permeabilidad del Poder Judicial a presiones de los poderes políticos, de la sociedad y de los actores económicos pone en riesgo las garantías de todos los habitantes. En las sociedades modernas se exige, por este motivo, la existencia de un Poder Judicial imparcial e independiente que aplique las normas según los estándares y principios que respeten los derechos y garantías individuales.

Otra garantía indispensable es el principio de inocencia. Este principio incorporado en el artículo 18 de la Constitución Nacional dispone que "ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso". Es decir, que nadie puede ser considerado culpable hasta que una condena firme en un juicio justo determine lo contrario⁶.

Esta garantía se encuentra íntimamente relacionada con los derechos al debido proceso legal y a la defensa en juicio que requieren que el proceso judicial se realice respetando todas las prescripciones y etapas legales (ser juzgado por el juez natural de la causa, prohibición de la obligación de la autoincriminación; fundamentación en la sentencia, entre otras) y que el sospechoso pueda tener un abogado/a que defienda sus derechos y postura en juicio.

Estas son algunas de las garantías de las que gozan todos los habitantes en la Argentina y que tienden a resguardar el goce efectivo de los derechos frente al poder punitivo del Estado.

El derecho a la libertad ambulatoria debe entenderse, por lo tanto, en consonancia con las garantías mencionadas. La prisión

⁶ La normativa en su conjunto implica que "si no se llega a una convicción plena, si subsiste un estado de duda sobre la culpabilidad del imputado, dicha situación habrá de ser resuelta siempre a favor de éste, o sea, por su absolución o por la decisión que, en cualquier grado, le vaya mejor a sus intereses" (Granillo Fernández y Herbel, 2009: 20).

preventiva es una restricción al derecho a la libertad ambulatoria y en ningún caso su dictado puede implicar una condena anticipada, pues todos los habitantes gozan de la presunción de inocencia hasta que una condena firme en un juicio en el que se respeten todas las garantías procesales indique lo contrario.

Sólo en el marco dado por las garantías, la aplicación de la prisión preventiva es admisible, y en los supuestos de peligro procesal mencionados.

Criterios de aplicación de la prisión preventiva

Las normas nacionales e internacionales y la interpretación de los órganos de justicia avanzaron aún más en los límites a la aplicación de la prisión preventiva, al establecer los siguientes criterios:

- **Presupuestos.** La medida siempre debe ser considerada con carácter excepcional, estar basada en circunstancias objetivas que demuestren la relación entre el imputado y el hecho, y fundarse exclusivamente en el riesgo procesal de fuga o de frustración de la investigación en el caso concreto, únicos dos supuestos por los cuales puede dictarse. Es decir que la prisión preventiva sólo encuentra fundamentos en una necesidad procesal.

- **Consideración de la pena.** Muchas legislaciones, incluso la nuestra, admiten al juez considerar el monto de la pena como uno de los fundamentos para determinar el peligro de fuga. Generalmente, el castigo para los delitos en los códigos penales tiene una cantidad mínima y máxima de tiempo posible de privación de la libertad y queda a discreción del juez aplicar una pena en concreto dentro de ese rango, de acuerdo a los elementos juzgados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispuso al respecto que siempre hay que considerar el monto mínimo de la pena porque de otra forma se podría estar prejuzgando al sospechoso⁷.

- **Plazo razonable.** Una vez dictada la medida, la privación de la libertad debe cumplirse en un plazo razonable para que no implique una pena anticipada. Si bien en las normas argentinas no se prevé la determinación de un plazo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispuso que su límite está en el cumplimiento de las dos terceras partes del mínimo legal previsto para el delito imputado⁸.

- **Revisión periódica.** Mientras la persona se encuentra privada de la libertad, los jueces deben revisar periódicamente si se mantienen o no los supuestos objetivos que originaron el dictado de la prisión preventiva (los peligros procesales); las condiciones de detención y el análisis del tiempo transcurrido para que el plazo no se torne irrazonable. La justificación reside en que el Estado debe volver a explicitar de forma fundada su interés y los motivos objetivos para mantener privada de la libertad a una persona.

- **Proporcionalidad.** En todos los casos, la prisión preventiva debe guardar relación con la pena en expectativa. El trato que reciban quienes no están condenados y son considerados inocentes no puede equipararse a aquellos que están cumpliendo una pena.

Los principios y las limitaciones enunciados deben ser comprendidos armónicamente. Configuran las pautas rectoras mínimas a respetar en los casos de restricción de derechos a las personas. No puede cruzarse la línea dispuesta por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y su interpretación por los organismos competentes. La legislación y los operadores judiciales deben garantizar el cumplimiento de estas disposiciones.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°86/2009.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°86/2009.

La cuestión de la criminalización en la provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires existe una fuerte tensión que enfrenta a los poderes políticos con el Poder Judicial sobre la forma en que se abordan los problemas de seguridad.

Los discursos públicos para resolver la inseguridad suelen centrarse en la necesidad de garantizar el encarcelamiento de “los delincuentes” y de los presuntos delincuentes para mantenerlos fuera de las calles. Pero la aplicación del derecho penal no debe plantearse como la única (ni la principal) solución a los problemas de inseguridad por el simple hecho de que actúa una vez que el acto delictivo fue ejecutado. El derecho penal no es, ni pretende ser, preventivo.

Sin embargo es posible trazar el impacto de los discursos de seguridad en el derecho penal y en el respeto de los derechos individuales de personas sospechadas de cometer un delito que mantienen su condición de inocencia.

El Poder Judicial, en la mira por el “humor social y político”

En la provincia de Buenos Aires la cotidianeidad de hechos delictivos instaló el tema de la inseguridad en la agenda pública desde hace ya muchos años.

La opinión pública, diversos sectores políticos y la mayoría de los medios de comunicación reclaman fuertemente políticas efectivas para paliar la problemática. Sin embargo, las dificultades propias del tema, que para su solución requiere políticas integrales y de largo plazo, parecen haber provocado un corrimiento de la responsabilidad de los poderes políticos hacia el Poder Judicial. Contribuye a esta situación el hecho de que históricamente los poderes políticos tienen una comunicación más fluida con los medios de comunicación y de cara a la sociedad, lo cual no ocurre con los magistrados que, en

general, suelen “hablar a través de sus sentencias”.

De esta forma, se puede observar que ante estallidos en la demanda de seguridad, funcionarios políticos de primera línea a nivel nacional y provincial y medios de comunicación pasan a responsabilizar a los jueces por la falta de aplicación de la prisión preventiva⁹.

Por ejemplo, la Presidenta criticó la ineficacia de los jueces y los involucró con el problema de la inseguridad. Al respecto mencionó que “...muchas veces, las fuerzas de seguridad se ven desanimadas cuando tardan días de investigación en aprehender a alguien que ha cometido un delito y, por uno u otro motivo, los jueces lo dejan en libertad...” y que “...resulta casi inexplicable que las cámaras de televisión exhiban con minuciosidad personas que agreden y sin embargo no tengamos detenidos ni órdenes de captura...”¹⁰.

En esta misma línea el gobernador de la provincia de Buenos Aires afirmó que “hay políticas hipergarantistas, hiperpermissivas, que en el tiempo se han flexibilizado al máximo” y que “para este momento hace falta mayor firmeza y rigurosidad en las normas porque estamos ante delincuentes dispuestos a todo y el Estado de Derecho tiene que estar también dispuesto a todo”¹¹.

En esta línea, pero con un impacto institucional mayor, el intendente de San Isidro acompañó a la hija de una víctima en una denuncia presentada ante la Secretaría Permanente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios de la provincia de Buenos Aires contra dos jueces penales

⁹ Elena, Sandra; Salem, Tatiana y Castresana, Inés: “¿Qué criterios están en juego a la hora de aplicar la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires?”, *Documento de Trabajo N°74*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.

¹⁰ Diario Clarín: “Cristina criticó a los jueces y los relacionó con la inseguridad”, 21/12/2010.

¹¹ Sagasti, Ramiro: “Criticó Scioli a los jueces que liberan presos peligrosos”, diario “La Nación”, 30/03/2010.

por la liberación de los sospechosos de ser coautores de un delito y que, estando en libertad, cometieron un asesinato. Sin embargo, ninguna de las causas prosperó por esta denuncia.

La tensión entre los poderes es una característica propia de los Estados modernos. Los límites de los ámbitos de competencia reservados a cada uno de ellos son siempre objeto de cuestionamientos. Cuáles son las cuestiones que representan avances reales sobre ellos no encuentra aún una definición pacífica. Sin embargo, cuando existen temas sensibles en los que se ponen en juego no sólo las áreas de injerencia propias de cada poder y el debate teórico, sino también el respeto por las garantías individuales de los habitantes, la discusión alcanza un nuevo cariz que debería ser sumamente cuidado por todos los poderes públicos.

El Poder Legislativo y la costumbre de las reformas penales

La reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires es una de las actividades más prolíficas de la Legislatura provincial.

La promulgación de un nuevo Código en 1997 dejó atrás las prácticas más anticuadas y se convirtió en un instrumento de modernización de la justicia penal. Sin embargo fue modificado 26 veces desde su entrada en vigencia en 1998 hasta la actualidad¹².

Las reformas realizadas fueron alternando entre la necesidad política de aplicar “mano dura” frente a los hechos delictivos y la necesidad de reafirmar las garantías procesales.

Algunas reformas legales que respondieron a los reclamos de seguridad y que endurecieron las leyes penales restringieron las posibilidades de libertad durante el juicio

¹² El nuevo Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires fue promulgado por la Ley 11.922 el 10/01/2007 y reemplazó al anterior Código regido por la Ley 3.589.

con el objetivo de disminuir la cantidad de “delincuentes” en las calles. En 2000 la llamada Ley “Ruckauf” (12.405) respondió a este presupuesto y endureció el sistema de excarcelaciones para equilibrar el interés del imputado de un delito por su libertad y el interés punitivo de la sociedad, debido al incremento y recrudecimiento del delito en la provincia de Buenos Aires. En la misma línea se sancionaron en 2004, las Leyes 13.177 y 13.183, que surgieron como respuesta al “fenómeno Blumberg”¹³; en 2008, la Ley 13.943 y en 2010, la Ley 14.128.

En 2006, se realizó una nueva reforma a través de la Ley 13.449, que surgió como consecuencia del fallo “Verbitsky” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2005) y que modificó una vez más el procedimiento penal en lo concerniente a las medidas de coerción ejercidas sobre el imputado durante el proceso penal, pero esta vez ampliando las garantías constitucionales. Los fundamentos de la norma descansaron en que la aplicación desmesurada de la prisión preventiva no había logrado una reducción de la criminalidad, sino que, por el contrario, agravó la situación al mantener a un 75% de los privados de la libertad sin condena y en condiciones de hacinamiento. Por ello, el objetivo de esta ley fue adecuar, tal como lo ordenó la Corte Suprema, las normas procesales a los estándares constitucionales.

Sin embargo, en 2008, se volvió atrás con el espíritu de esta reforma.

Los jueces en acción: la aplicación de la prisión preventiva

El análisis realizado por CIPPEC de causas judiciales iniciadas entre los años 2002

¹³ Tras el secuestro y asesinato de su hijo en 2004, Juan Carlos Blumberg comenzó una campaña social para exigir a los poderes políticos seguridad y justicia a través de multitudinarias marchas frente al Congreso de la Nación. En concreto, se buscaba influir en la sanción de reformas legislativas que endurecieran las penas para frenar la ola de inseguridad. Los legisladores accedieron a este pedido, incrementando las penas y endureciendo las leyes penales.

y 2008 muestra que más allá de las diversas tendencias legislativas, no se registró una modificación sustancial en la forma y bajo los supuestos en que los jueces aplican la prisión preventiva¹⁴.

A continuación se detallan los aspectos más relevantes del relevamiento realizado:

- **Características de los imputados.** Los imputados son en su mayoría hombres de entre 26 y 35 años, de condición social vulnerable, sin empleo y sólo un 30% tenía antecedentes penales.

- **Privación de la libertad durante el proceso.** La aplicación primero de la detención y luego de la prisión preventiva es casi automática. En el 90% de los casos se ordenó la detención de los acusados y en el 89% de ellos, los fiscales solicitaron luego y sin un fundamento exhaustivo sobre los peligros procesales, el dictado de la prisión preventiva al juez. A pesar de ello, en todos estos casos los respectivos jueces dictaron la prisión preventiva.

- **Medidas alternativas o atenuantes de la prisión preventiva.** En la provincia de Buenos Aires existen medidas alternativas que se pueden aplicar en sustitución del encarcelamiento provisorio. El arresto domiciliario y la pulsera electrónica son algunas de las opciones que se presentan para tratar de atenuar los efectos de la prisión preventiva. Sin embargo, la utilización de estas herramientas es baja y no existe una instancia de debate durante los procesos entre las partes y el juez sobre la conveniencia o no de su aplicación en los casos de peligros procesales.

- **Tiempo de duración de las privaciones de libertad durante el proceso.** La duración de

la privación de la libertad para una persona que se encuentra en juicio es en promedio de aproximadamente un año y diez meses. Según el tipo de delito, los promedios de duración de las prisiones preventivas en los casos relevados son de un año y siete meses para los casos de robos o hurtos; de un año y cinco meses para los casos de homicidios; y de dos años y once meses para los casos de violación.

- **Sentencias de fondo y duración de la pena.** El 60% de las causas se resuelve por el mecanismo de juicio abreviado, que es un acuerdo que utilizan con frecuencia los defensores y fiscales, y luego es aprobado y homologado por los jueces.

Además de esta forma de resolución subsisten las tradicionales: en el 10% de los casos el imputado fue condenado directamente por el juez; en el 20%, se sobreseyó al imputado; y en el 10% restante el fiscal desistió de la acción.

En los casos en los que hubo condena, las penas de prisión oscilaron entre un año y medio y 16 años, y siempre se tuvo en cuenta el tiempo de prisión preventiva para el cómputo de la pena.

- **Duración de los procesos.** Los procesos analizados fueron relativamente breves y se resolvieron en el plazo de un año y medio aproximadamente. Los procesos más complejos, como las investigaciones por abusos sexuales, fueron más largos.

Analizando en conjunto las características de los expedientes relevados, no podemos alcanzar conclusiones que indiquen que hubo un cambio en las prácticas judiciales respecto al trato de las personas sospechadas de cometer un delito en consonancia con las modificaciones en las leyes procesales.

Sin embargo, aquello que sí surge de las estadísticas oficiales es una **disminución en la cantidad de personas en prisión preventiva en relación con aquellos condenados a partir de la sanción del fallo “Verbitsky”**. En 2005 los presos sin condena

¹⁴ La investigación realizada por CIPPEC se sustenta en el análisis de 10 casos judiciales elegidos al azar que se iniciaron en los años 2002, 2004, 2005, 2006 y 2008 en los departamentos judiciales de La Plata y San Isidro. A pesar de que esta muestra no es representativa del universo de causas de estas jurisdicciones, igualmente permite acceder a conclusiones preliminares sobre el modo de tramitación de los procesos penales.

alcanzaban el 86,8% de los privados de la libertad; en 2006, el 85,2%; en 2007, el 82,31%; en 2008, el 82,32%; en 2009, el 78,66%; en 2010, el 74,66% y, en 2011, el 65,62%¹⁵. **Estas cifras siguen siendo alarmantes.** Según el CELS (2011: 185) “este cambio podría atribuirse, entre otras cosas, a algunos mecanismos introducidos para dinamizar los tiempos de la justicia provincial. Sin embargo, el dato no refleja un menor uso de la prisión preventiva”.

Los jueces y las cárceles

Desde 1984 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires regula la obligación de los magistrados de cumplir con visitas a las personas privadas de la libertad a su cargo y a los establecimientos carcelarios¹⁶. Años más tarde y con la causa “Verbitsky” en trámite primero y su sentencia después, se comenzaron a desarrollar, bajo el amparo de la Suprema Corte provincial, mecanismos de control. Fue en ese momento que se dispuso, entre otras medidas, la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad. Esta Subsecretaría comenzó a funcionar en 2010 y tiene a su cargo el registro de las visitas institucionales, jurisdiccionales y los recursos de hábeas corpus presentados ante los tribunales por agravamiento en las condiciones de detención.

Los magistrados tienen la obligación de realizar dos tipos de visitas: las jurisdiccionales y las institucionales. Las primeras tienen por objetivo entrevistar a los presos a su disposición y a todo interno que requiera una entrevista. Las segundas tienen por objeto verificar el estado edilicio, las condiciones

de seguridad y de higiene, el régimen carcelario impuesto a los internos, el servicio de salud, la alimentación y toda otra situación que se estime relevante dentro de su jurisdicción.

Cabe aclarar que aún no fue elaborado por la Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad un protocolo que indique los extremos a evaluar en cada visita institucional y, por lo tanto, queda a discreción de los magistrados la información a incluir en los informes.

A pesar de que los jueces cumplen con la obligación de visitar los centros de detención, **los aspectos relevados y la profundidad de los informes presentados son disímiles.** En aquellos casos en los que los jueces advierten la falta de condiciones apropiadas en los centros de detención y solicitan la intervención de diversos organismos públicos a fin de ofrecer una solución, no hay respuesta, o esta resulta insuficiente y tardía. Los funcionarios judiciales y la Subsecretaría no realizan un seguimiento sobre los centros de detención y los pedidos realizados a otros organismos públicos para mejorar las condiciones de las personas privadas de la libertad. Por lo tanto, no hay ningún ente que exija el cumplimiento.

Finalmente, la falta de periodicidad en las visitas a cada centro de detención y que varíen los jueces que acuden dificulta el seguimiento adecuado sobre las condiciones de encarcelamiento.

Conclusiones

El presente documento reseña la situación en la que se encuentran las garantías procesales en la provincia de Buenos Aires a partir de un estudio desarrollado por CIPPEC.

En la Argentina el debate sobre la seguridad personal es un tema que ocupa un lugar central en la agenda pública y que atraviesa a todas las esferas sociales.

¹⁵ Estadísticas publicadas por la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/Estadisticas%202011/cuadro4.html>. Consultado el 5/09/2011.

¹⁶ El primer acuerdo dictado por el supremo tribunal de la provincia de Buenos Aires fue el N°2.061 del 21/02/1984.

La solución a este problema no se alcanzará con el derecho penal, que actúa una vez ocurrido el delito, sino con políticas públicas integrales y de largo plazo que velen por el bienestar y el desarrollo social. Sin embargo, los resultados no serán inmediatos y esto es un problema para la política.

Los fuertes reclamos y las demandas por mejorar la seguridad desde la sociedad hacia los poderes públicos parecieran encontrar como **respuesta de los funcionarios políticos el traslado de su propia responsabilidad hacia el Poder Judicial**. En este escenario, los medios de comunicación actúan como amplificadores en la demanda y en la respuesta.

Sin embargo, los derechos individuales y las garantías que deben gozar todos los habitantes quedan al margen de la discusión. **Se sucedieron 26 reformas al Código Procesal Penal provincial en 14 años y en muchas de ellas, la restricción de garantías procesales fue notoria.**

A pesar de ello, **los jueces no modificaron sus prácticas judiciales en las causas penales**. La aplicación casi automática de la prisión preventiva, la falta de conocimiento personal con los imputados y la no constatación de los peligros procesales reales que podría acarrear la libertad de las personas durante el proceso son algunas de las prácticas que persisten.

Las condiciones carcelarias no mejoraron y subsiste una fuerte preocupación, incluso desde organismos internacionales, por quienes se encuentran privados de la libertad¹⁷.

Desde CIPPEC creemos que es necesario que en la provincia de Buenos Aires se debata, diseñen e implementen políticas

¹⁷ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos este año manifestó su preocupación por la situación y condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires. Para más información ver: <http://www.cels.org.ar/agendatematica/?info=detalleDoc&ids=158&lang=es&ss=171&idc=1279>. Consultado el 5/09/2011.

públicas de seguridad desde los poderes Ejecutivo y Legislativo para dar respuesta a los reclamos sociales sin por ello entorpecer la independencia del Poder Judicial.

Es necesario promover desde los tres poderes el respeto de las garantías procesales y derechos individuales de todos los habitantes.

Recomendaciones

A continuación sugerimos medidas tendientes a garantizar los derechos de las personas sometidas a procesos penales y para fortalecer la independencia y eficacia judiciales¹⁸.

• **Adequar la legislación procesal penal a los estándares constitucionales y garantizar su estabilidad.** Revisar la legislación procesal penal de acuerdo al mandato de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Verbitsky” y, específicamente, las medidas de coerción durante el proceso (la prisión preventiva, la excarcelación y la ejecución penitenciaria), atendiendo a la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos, la Constitución de la provincia de Buenos Aires y la interpretación de los órganos jurisdiccionales superiores.

Esta adecuación tiene que adquirir estabilidad y permanencia como política de Estado y no ser modificada por los sucesivos gobiernos como respuesta coyuntural a los problemas diarios de inseguridad.

Estas reformas deberían:

- Dotar de mayor celeridad al proceso penal.
- Otorgar mayor oralidad e inmediatez al proceso.

¹⁸ Algunas de estas propuestas ya fueron sugeridas en un documento anterior elaborado por CIPPEC en 2009 “El costo social y económico de la prisión preventiva en la Argentina”, *Documento de Trabajo N°29*, Buenos Aires.

-Restringir la aplicación de medidas privativas de la libertad, limitándolas para casos sumamente excepcionales y en relación con los peligros de entorpecimiento en la investigación o peligro de fuga.

-Disponer la obligación del juez de dictar la libertad en todos los casos en que no subsistan los peligros procesales, como también de revisar periódicamente los fundamentos de la prisión preventiva y explicitar la razón de la continuidad o no de la medida de privación de la libertad.

Se advierte que en la provincia de Buenos Aires el examen para la excarcelación se realiza en función de la pena máxima a esperar en contraposición a lo que dictan las normas nacionales e internacionales.

-Administrar una mayor cantidad y calidad de medidas alternativas a la prisión preventiva y sus atenuaciones y habilitarlas para todos los casos en los que se puedan aplicar medidas menos gravosas sobre el imputado sin afectar la prosecución de la investigación.

• **Mejorar las condiciones de las cárceles y los centros de detención.** Se debe implementar un sistema eficiente de asignación y control de las visitas institucionales y jurisdiccionales que realizan los jueces para lograr que sus observaciones sean atendidas inmediatamente y con transparencia por los organismos estatales responsables. Además, es necesario que se elabore el protocolo que unifique los extremos a evaluar por los jueces en cada una de las visitas.

Además el sistema penitenciario provincial está en deuda con el artículo 165 del Código Procesal local que establece que los procesados sin condena deben alojarse en establecimientos distintos que los penados.

• **Generar estadísticas y promover la transparencia y un amplio acceso a la información en el Poder Judicial.** La falta de sistematización y publicidad de la información judicial y las dificultades en el acceso público

a ella deben ser revertidas. Resulta necesario intervenir sobre el sistema de producción, sistematización y publicación de información, el cual debe funcionar como la base de diagnóstico de las políticas. Además, esto habilita un verdadero control sobre la actividad del Poder Judicial y la actividad represiva del Estado.

• **Sensibilizar a la sociedad sobre los efectos devastadores de la aplicación desmesurada de la prisión preventiva.** La falta de concientización de la sociedad sobre los principios fundamentales del derecho penal genera el reclamo social de medidas de seguridad erróneas que implican una política de disminución de garantías.

Este preconceito ya ha sido rebatido por estudios previos de CIPPEC: "Usualmente, la ciudadanía conoce escasamente el sistema penitenciario y el poco conocimiento que posee de las prisiones está basado en el discurso de la política y de los medios de comunicación. El régimen de vida de los internos/as es desconocido, así como el perfil de éstos y los impactos diferenciales que se sufren en razón de género, condición migratoria y pobreza, por ejemplo. Al mismo tiempo, el incremento de la publicidad puede derivar en un debate público que enfrente algunos de los falsos dilemas autoritarios, tales como que la inseguridad se resuelve mediante el uso del encarcelamiento preventivo, que se encierra mayoritariamente a los autores de los casos más graves, que la cantidad de presos/as es un indicador fiable de eficiencia policial y/o judicial, o que el sistema carcelario constituye una medida racional y económica para prevenir el delito y la violencia, entre muchos otros" (Derdoy et al., 2009).

Por ello, es rol del poder político, la Justicia y los medios de comunicación informar y concientizar a la población de las condiciones reales del encierro, las consecuencias para la vida de los privados de libertad y las consecuencias futuras para la reproducción del delito que el encierro tiene.

Bibliografía

CELS: Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011.

Derdoy, M., Fernández Valle, M., Freedman, D., Malajovich, L., Roth, L., y Salinas, R.: El costo social y económico de la prisión preventiva en la Argentina, Documento de Trabajo N°29. Buenos Aires, CIPPEC, septiembre de 2009.

Granillo Fernández, H., y Herbel, G.: Código de Procedimiento Penal de la Provincia de Buenos Aires. Comentado y Anotado, Tomo I, 2° edición, La Ley, Buenos Aires, 2009.

Elena, Sandra; Salem, Tatiana y Castresana, Inés: “¿Qué criterios están en juego a la hora de aplicar la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires?”, Documento de Trabajo N°74, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.

Diario Clarín: “Cristina criticó a los jueces y los relacionó con la inseguridad”, Buenos Aires, 21/12/2010, disponible en Internet en: http://www.clarin.com/politica/gobierno/Cristina-cuestiono-jueces-relaciono-inseguridad_0_394160613.html. Consultado el 24/08/2011.

Sagasti, Ramiro: “Critico Scioli a los jueces que liberan presos peligrosos”, diario *La Nación*, Buenos Aires, 30/03/2010, disponible en Internet en: <http://www.lanacion.com.ar/1113431-critico-scioli-a-los-jueces-que-liberan-presos-peligrosos>. Consultado el 24/08/2011.

Acerca de las autoras

Sandra Elena: directora del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada y Licenciada en Ciencia Política. Magíster en Derecho Internacional, American University (Washington DC).

Tatiana Salem: coordinadora del Programa de Justicia de CIPPEC. Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Abogada con Orientación en Derecho Internacional Público, Universidad de Buenos Aires.

Inés Castresana: analista del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada, Universidad de Buenos Aires.

Queremos agradecer a **Leonardo Pitlevnik** y a **Leonardo Filippini** por la ayuda y orientación brindadas durante la ejecución del proyecto.

Si desea citar este documento: Elena, Sandra; Salem, Tatiana y Castresana, Inés: “¿El encarcelamiento como política de seguridad? Una mirada a la provincia de Buenos Aires”, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°96*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Este documento se realizó gracias al apoyo del Gobierno de Suiza.

Documentos de Políticas Públicas | Recomendación

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a los funcionarios, legisladores, periodistas, organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta una recomendación propia al respecto.

Estos documentos buscan enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública, o bien lograr que problemas hasta el momento olvidados sean considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer las discusiones de política pública de la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

