

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-3036/13)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CAPÍTULO I

Principios básicos

ARTICULO 1º. Objeto.

Es objeto de la presente ley establecer estándares mínimos que deberán garantizar y respetar todos los establecimientos penitenciarios respecto a los cupos de alojamiento, las condiciones edilicias, las prestaciones de seguridad e higiene y las necesidades mobiliarias para las personas privadas de su libertad.

ARTICULO 2º. Carácter y ámbito de aplicación.

Las disposiciones que establecen la presente ley y las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República. Las mismas se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, que mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta norma.

ARTICULO 3º. Plaza penitenciaria.

A los efectos de la presente ley se entenderá como plaza penitenciaria al conjunto de espacio, bienes y servicios que garanticen la continuidad del desarrollo vital de toda persona privada de su libertad ambulatoria, en tanto configuren el respeto por los derechos del encarcelado no afectados por su condena.

ARTICULO 4º. Comisión supervisora.

Confórmese una Comisión integrada por un representante de cada uno de los siguientes organismos del Estado: Secretaría de Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Infraestructura Penitenciaria de la Nación, Ministerio de Salud y Procuración Penitenciaria de la Nación.

Dicha Comisión tendrá por función:

a) Determinar el número máximo de personas privadas de su libertad que podrán ser alojadas en cada establecimiento penitenciario según los criterios establecidos en la presente ley sobre las condiciones mínimas de habitabilidad.

b) Fiscalizar el cupo carcelario, requiriendo a la autoridad competente de cada establecimiento un informe semestral sobre la situación de ocupación de cada establecimiento penitenciario tanto federal como provincial. Toda reforma que se disponga en los establecimientos y que modifique la plazas penitenciarias deberá ser informada para su supervisión, a cargo de esta Comisión.

c) Publicar la tasa real de ocupación de cada establecimiento penitenciario de manera accesible y regularmente actualizada.

ARTICULO 5º. Sobrepoblación.

La ocupación de un establecimiento penitenciario por encima del número de plazas establecidas significa un trato o pena cruel inhumana y degradante. En ese caso, las autoridades administrativas y penitenciarias deben disponer las medidas necesarias para su regularización en el menor tiempo posible. En tanto esta situación permanezca, dichas autoridades deben garantizar que las personas privadas de su libertad transcurran la menor cantidad de tiempo posible dentro las celdas, a fin de reducir los efectos nocivos de la sobrepoblación.

ARTICULO 6º. Traslados.

Queda expresamente prohibido disponer el traslado de personas privadas de su libertad a centros de detención cuya capacidad de alojamiento se encuentre cubierta.

CAPÍTULO II

Condiciones de seguridad e higiene de las plazas penitenciarias

ARTICULO 7º. Preservación de la integridad.

Las medidas de higiene y seguridad que se dicten en virtud de la presente ley tendrán por objeto proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de las personas privadas de su libertad.

ARTICULO 8º. Seguridad.

En relación a las condiciones de seguridad, todo establecimiento penitenciario deberá:

a) Poseer un sistema hidrante anti-incendio y matafuegos según lo establece Ley 19.587 de Seguridad e Higiene Laboral.

b) Proveer a las personas privadas de la libertad de colchones y almohadas de material ignífugos.

c) Contar con un plan de contingencia para casos de siniestros y capacitar al personal penitenciario para afrontar adecuadamente tales sucesos.

d) Asegurar medios de evacuación en los términos de la Ley 19.587. Contar con luces de emergencia que indiquen el camino hacia la salida cuando sea necesario evacuar el lugar.

ARTICULO 9º. Ventilación e iluminación natural.

Los niveles de ventilación e iluminación de los establecimientos penitenciarios estarán regidos por lo establecido en la Ley 19.587 y sus decretos reglamentarios. En particular, todo establecimiento deberá:

a) Contar con iluminación y ventilación natural a espacio descubierto. Todas las aberturas que den al exterior deben poder cerrarse de modo tal de evitar filtraciones de aire y agua.

b) Contar con la aireación directa que, en función del cubaje, resulte adecuada para renovar el oxígeno requerido para la normal respiración de las personas.

c) Garantizar que, como mínimo, un 1/10 de la superficie del local constituya la superficie de iluminación. Esta estará definida por la superficie del vano de la abertura.

d) Garantizar que, como mínimo un 1/3 de la superficie de iluminación, se corresponda con un paño de abrir, conformando la superficie de ventilación.

ARTICULO 10º. Iluminación artificial.

La iluminación artificial de las celdas individuales o comunes donde habiten las personas privadas de su libertad será de 200 lux, a nivel general, y de 300 lux en áreas de aseo personal. Los lavatorios siempre deberán tener iluminación artificial.

ARTICULO 11º. Temperatura ambiente.

Todo establecimiento penitenciario deberá, a fin de evitar temperaturas extremas, acondicionar los lugares destinados al alojamiento ante temperaturas menores a los 10 grados y superiores a los 32 grados.

ARTICULO 12º. Condiciones sanitarias.

Todo establecimiento penitenciario deberá garantizar que la persona privada de su libertad pueda satisfacer sus necesidades naturales en

el momento oportuno, en forma aseada y decente. Las autoridades penitenciarias proveerán en todos los casos los elementos indispensables para la higiene.

ARTICULO 13º. Servicios sanitarios.

Cuando las celdas individuales cuenten con servicios sanitarios (inodoro y lavatorio), en los salones de día se dispondrán adicionalmente:

- a) 1 inodoro cada 25 internos/as;
- b) 1 lavatorio por cada inodoro.

En el caso de los pabellones, cuando el total de detenidos no exceda el número de cinco personas habrá un inodoro, un lavabo y una ducha con agua caliente y fría. Cuando el total exceda de cinco y hasta diez personas deberá proveerse un inodoro, dos lavabos, dos duchas con agua caliente y fría y, si el pabellón fuera de hombres, un orinal. Se debe garantizar a las personas privadas de su libertad el acceso permanente cuando requieran su uso.

ARTICULO 14º. Desechos cloacales.

La evacuación y disposición de desechos cloacales y aguas servidas debe efectuarse a redes de colección con bocas de registro y restantes instalaciones apropiadas a ese fin, con el propósito de evitar la contaminación del suelo y de las fuentes de abastecimiento de agua y el contacto directo con las excreciones.

ARTICULO 15º. Agua para el uso y consumo humano.

Se debe asegurar en forma permanente el suministro de agua potable a todas las personas privadas de su libertad en condiciones, ubicación y temperatura adecuadas.

Se entiende por agua para uso y consumo humano la que se emplea para beber, higienizarse y preparar alimentos, según los requisitos establecidos para el agua potable por las autoridades competentes. En caso de que el agua suministrada provenga de perforaciones o de otro origen que no ofrezca suficientes garantías de calidad deberán efectuarse análisis físico-químicos y bacteriológicos en forma anual y semestral, respectivamente.

CAPÍTULO III

Espacios comunes e individuales

ARTICULO 16º. Comedores.

En los establecimientos penitenciarios que cuenten con comedores, la superficie mínima destinada a cada persona privada de su libertad

será de 3,25m² sin considerar las instalaciones húmedas que pudieran estar incorporadas (sanitarios o duchas).

Los comedores deberán estar provistos de mesas y bancos acordes al número total de personas, los que se mantendrán en condiciones de higiene y desinfección tales que garanticen la salud de las personas privadas de su libertad.

ARTICULO 17°. Cocina.

La cocina deberá cumplir las medidas de higiene y limpieza que garanticen la calidad de la comida preparada para las personas privadas de su libertad. Las cocinas deberán estar equipadas con mesada, lavabo con agua fría y caliente, campana de extracción de humos y heladeras.

ARTICULO 18°. Espacios de estudio.

Todo establecimiento penitenciario deberá contar con un espacio para el funcionamiento de una escuela a cargo de personal docente con título habilitante, con las secciones indispensables para la enseñanza de las personas privadas de su libertad.

Deberá contar con sillas, mesas, biblioteca y el material necesario para proveer el acceso a la educación, tal como lo prevé el Art. 133 de la ley 24.660.

ARTICULO 19°. Espacios de recreación.

Los patios de recreos de las personas privadas de su libertad tendrán en su conjunto una superficie mínima deseable de 5m² por ocupante.

ARTICULO 20°. Espacios de trabajo.

Los espacios destinados al trabajo de las personas privadas de su libertad se regirán por la Ley 19.587 y sus decretos reglamentarios.

ARTICULO 21°. Espacios de atención médica y odontológica.

Todo establecimiento penitenciario deberá contar con un servicio médico y odontológico acorde con la ubicación, tipo del establecimiento y necesidades de las personas privadas de libertad.

ARTICULO 22°. Alojamiento individual.

Se considera alojamiento individual a la superficie conformada por un local que posibilita el alojamiento de un único individuo y que usualmente se denomina celda. Las celdas deben contener instalaciones sanitarias y deben garantizarse las condiciones que aseguren el descanso diario de cada persona en un espacio sereno y seguro.

Toda celda debe tener, como mínimo, una superficie de 5m² por cada interno alojado si éste desarrolla actividades en otros espacios u 8m²,

como mínimo, si permanece en su celda más de diez horas diarias. En ambos casos, se debe respetar una altura mínima de 2,50m. El equipamiento será dispuesto de tal forma que deje un espacio libre de ocupación de 3,5m² y permita un desplazamiento en línea recta de 3,20 m.

ARTICULO 23º. Camas y equipamiento.

Todo establecimiento penitenciario debe garantizar la instalación de una cama por interno, adecuadamente aislada del suelo y con las dimensiones necesarias para un descanso apropiado, con provisión de la correspondiente ropa de cama regularmente aseada. Cada cama debe tener 1,6 m², como mínimo, de superficie, elevado a 0,20m, como mínimo, del espacio transitable.

Debe proveerse en cada caso del mobiliario suficiente para el resguardo de las pertenencias de cada interno, plano de apoyo de material de lectoescritura, y un asiento.

ARTICULO 24º. Alojamiento colectivo.

Se considera alojamiento colectivo a la superficie conformada por un local que posibilita el alojamiento de más de un individuo y que usualmente se denomina dormitorio o pabellón.

En todo alojamiento colectivo podrán disponerse camas tipo literas con un máximo de 3 unidades verticales y una distancia mínima entre cama en forma vertical de 1,20m. La distancia entre la cama superior y el cielorraso debe ser, como mínimo, de 3m, respetando las condiciones de alojamiento individual establecidas en la presente ley.

ARTICULO 25º. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Norma E. Morandini.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Un Estado de derecho tiene el deber de garantizar el respeto a la dignidad de las personas privadas de su libertad. El hacinamiento carcelario constituye una vulneración grave de la obligación del Estado de brindar condiciones de detención adecuadas y esta violación acarrea consecuencias concretas y de suma gravedad.

El documento elaborado en el 12º Congreso de las Naciones Unidas acerca de "Prevención del Delito y Justicia Penal sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios", en el año 2010, concluye que entre las causas principales del hacinamiento pueden identificarse las

siguientes: a) la ineficiencia del proceso de justicia penal; b) las políticas punitivas de la justicia penal y el uso excesivo de la detención y el encarcelamiento, particularmente en la etapa previa al juicio; c) la inadecuada previsión legislativa de medidas y sanciones no privativas de la libertad, y la falta de políticas y directrices claras de imposición de penas que estimulen la aplicación de esas medidas y sanciones; d) los problemas que tienen grandes sectores de la sociedad, especialmente las personas pobres y vulnerables, para acceder a la justicia; e) la ineficiencia de las medidas para prevenir la reincidencia; f) la falta o la utilización insuficiente de programas de puesta en libertad; y g) la falta o insuficiencia de establecimientos y recursos carcelarios.

A fin de consagrar los derechos establecidos en nuestra Constitución Nacional en relación a las personas privadas de su libertad resulta necesario definir y establecer qué se entiende por cupo carcelario y cuáles son las condiciones de habitabilidad adecuadas para que el Estado no incurra en un trato cruel inhumano o degradante. No basta con la sola indicación de la cantidad de personas que pueden ser alojadas en un establecimiento carcelario, sino que es indispensable legislar acerca de las condiciones de habitabilidad que debe respetar el encierro, sujetas al cumplimiento irrestricto de la capacidad de alojamiento fijada.

Por tanto, no es posible avanzar en una solución de fondo sobre la sobrepoblación y el hacinamiento si nuestra legislación no ha institucionalizado los estándares que definen una plaza carcelaria de acuerdo con la normativa internacional.

En el presente proyecto se define como plaza penitenciaria al conjunto de espacio, bienes y servicios que garantizan la continuidad del desarrollo vital de las personas privadas de su libertad ambulatoria, como así también a la creación de las condiciones mínimas de habitabilidad que no nieguen ni supriman los derechos del encarcelado no afectados por su condena. Este concepto se enmarca en lo establecido por la Ley 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, en relación a los derechos del detenido a tener una vida digna, a su privacidad e intimidad durante el descanso o durante el tiempo en que decida estar en soledad, a una alimentación sana, a un servicio de salud preventivo y eficaz frente a toda situación de enfermedad, a la educación primaria y secundaria, al aprendizaje de oficios o trabajos que permitan su reinserción social. Se trata de derechos inherentes a la condición humana, reconocidos por nuestra Constitución Nacional y el andamiaje de tratados internacionales incorporados luego de la reforma de 1994.

La ley 24.660 en su artículo 59 dispone que: “el número de internos de cada establecimiento deberá estar preestablecido y no se lo excederá

a fin de asegurar un adecuado alojamiento. Todos los locales estarán siempre en buen estado de conservación. Su ventilación, iluminación, calefacción y dimensiones guardarán relación con su destino y los factores climáticos”. No obstante, la norma no explicita los principios y elementos necesarios para la determinación y fijación del cupo al que hace referencia, lo que la torna inoperante. Con el agravante de que su inobservancia no establece ninguna consecuencia jurídica ni se contemplan medidas concretas para subsanar los eventuales casos de sobrepoblación. En definitiva, la ausencia de mecanismos de control del hacinamiento y las inconsistencias de las políticas implementadas hasta el momento tornan imprescindible la fijación normativa de estándares únicos y precisos.

Es innegable que el espacio insuficiente e inadecuado para el desarrollo de la persona genera un constante incremento de la tensión entre los internos. Tal situación, que se registra en la mayoría de los establecimientos penitenciarios de nuestro país, vulnera lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 18: "(...) 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 aquella exija, hará responsable al juez que la autorice". En cuanto a los regímenes de ejecución de penas, el exceso de población carcelaria imposibilita la asignación de tareas laborales a todos los internos y la participación en actividades educativas y recreativas, lo que inhibe el objetivo de la pena en prisión, como lo dispone la ley 24.660: "lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad reinserción social de los condenados".

La sobrepoblación implica, del mismo modo, la inobservancia de otro mandato constitucional: la diferenciación en el trato a condenados y procesados. El art. 5.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: "Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas". El colapso del sistema penitenciario convirtió en letra muerta esta cláusula con jerarquía constitucional.

El 3 de mayo de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió una sentencia ejemplar, Verbitsky, Horacio s/habeas corpus, en la que decidió sobre la situación de alrededor de 6.000 personas detenidas en comisarías de la Provincia de Buenos Aires en condición de procesadas. El Centro de Estudios Legales y Sociales interpuso un Habeas Corpus colectivo correctivo en representación de todas las personas detenidas en prisiones y comisarías de la Provincia de Buenos Aires, que padecían condiciones de superpoblación y

hacinamiento porque los calabozos estaban en un estado deplorable de conservación e higiene. En el "Fallo Verbitsky", la Corte Suprema estableció que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas deberán considerarse contenidos mínimos para interpretar el artículo 18 de la Constitución Nacional, que establece que las cárceles deben ser sanas y limpias. Las Reglas Mínimas reflejan el consenso de la comunidad internacional acerca de las condiciones mínimas requeridas para el encarcelamiento de una persona. En consecuencia, las disposiciones allí contenidas poseen valor preeminente para la determinación del alcance de las normas de derecho que deben aplicarse.

Cabe recordar que el 10 de febrero del 2005 se produjo un motín en la penitenciaría de San Martín de la Provincia de Córdoba, que dejó ocho muertos y 30 heridos, por la protesta de reclusos que exigían condiciones de detención dignas. Ese mismo año, en octubre, en la Unidad 28 de Magdalena, Provincia de Buenos Aires, fallecieron 33 personas como consecuencia de un incendio que se registró en uno de los pabellones luego de una revuelta en la que intervino personal penitenciario. El 4 de noviembre de 2007 en la Unidad Penal N°1 de varones de Santiago del Estero, un motín con quema de colchones provocó la muerte de al menos 34 personas, por la falta de medidas de prevención y las graves condiciones de hacinamiento que caracterizan a las unidades penales provinciales. En un penal con capacidad declarada para 200 personas, se alojaban en el momento del incendio 482 personas. Esta es apenas la enumeración más trágica, pero casos similares se han repetido en las últimas décadas sin que se hayan adoptado medidas efectivas para prevenirlas.

La ausencia de un diseño adecuado de política criminal, coherente con las condiciones materiales de detención para sustentarlo, y la falta de normas específicas que prevean mecanismos y medidas concretas para impedir el alojamiento de personas por sobre la capacidad de los establecimientos carcelarios, ponen en evidencia la necesidad de legislar al respecto y de exigir el férreo apego al mandato constitucional en la consagración de los derechos humanos.

Si bien no prescriben medidas mínimas exigibles en relación al alojamiento de los reclusos, las “Reglas Mínimas de Naciones Unidas”, disponen: "Locales destinados a los reclusos.

9.1 Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual. 2) Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente

seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones. Por la noche, estarán sometidos a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate.

10. Los locales destinados a los reclusos, y especialmente aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias mínimas de higiene, habida cuenta el clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación...”.

11. En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista.

12. Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente.

13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado.

14. Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios.”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado de modo mucho más específico sobre cuestiones similares a las que motivaron la presentación del Habeas Corpus correctivo presentado por el CELS, al analizar las violaciones de diversos derechos de la Convención Americana en virtud de las condiciones de detención en el Establecimiento "Panchito López" en el Paraguay (CIDH caso "Instituto de Reeducción del Menor v. Paraguay", el 2 de septiembre de 2004). En dicho caso el tribunal internacional tuvo por probado que “el crecimiento de la población carcelaria, originó serios problemas de hacinamiento e inseguridad entre los internos de dicho instituto paraguayo. Los internos se encontraban reclusos en celdas insalubres con escasas instalaciones higiénicas; mal alimentados y carecían de asistencia médica psicológica y dental adecuada. Los internos que sufrían discapacidades físicas, enfermedades mentales y/o problemas de adicciones, no disponían de una atención médica acorde con las necesidades especiales. Contaban con pocas oportunidades de hacer ejercicio o de participar en actividades recreativas. Muchos de los internos no tenían camas, frazadas y/o

colchones, con lo cual se vieron obligados a dormir en el suelo, hacer turnos con sus compañeros o compartir camas y colchones. La falta de camas y colchones, junto con el hacinamiento, facilitaron que hubiera abusos sexuales entre los internos”.

Respecto al hacinamiento, la Corte Interamericana consideró que fomentaba la desesperación y las tendencias hacia la violencia de los internos, y que "en vez de ser rehabilitados en el Instituto para una reinserción satisfactoria en la sociedad, los internos fueron sometidos a sufrimientos diarios y por lo tanto, aun proceso de aprendizaje negativo y vicioso, el cual, en parte, explicaba el alto índice de reincidencia de los mismos". Como consecuencia de tal estado de hacinamiento se produjeron varios incendios que el Instituto no estaba en condiciones de repeler, lo que provocó la muerte de internos. En tal contexto, la Corte Interamericana interpretó los derechos y garantías previstos en el artículo 5 de la Convención, el que establece en lo conducente que:

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

El tribunal interamericano señaló también en esa ocasión que "quien sea detenido tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal, y que es el Estado el que se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y

obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna”.

Si bien existen algunos antecedentes legislativos en nuestro país que tuvieron como finalidad dar respuesta al problema de la sobrepoblación carcelaria, hasta hoy no se ha logrado avanzar en la definición consensuada de estándares que permitan definir las plazas del sistema de acuerdo con parámetros adecuados para calcular la población. Como ejemplo podemos citar el anteproyecto de ley que en 2003 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación sometió al estudio de una comisión de especialistas. La comisión consideró que la propuesta debía contener para la determinación del cupo de cada establecimiento la posibilidad de ofrecer actividades laborales, educativas y debida asistencia médica y sanitaria. A tal fin, se propuso imponer tanto al Poder Ejecutivo Nacional como a las autoridades provinciales, “la obligación de determinar cada seis meses la capacidad máxima de alojamiento de cada uno de los establecimientos carcelarios bajo su jurisdicción, y la prohibición absoluta de superar este cupo”. En este sentido, se señaló como necesaria la acción y responsabilidad conjuntas de las máximas autoridades de cada servicio penitenciario, que estarían obligadas a informar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación - en el caso de las provincias, al ministerio competente- los casos de sobrepoblación.

Otro antecedente en el mismo sentido lo constituye un anteproyecto de "Ley sobre el Control de la Sobrepoblación Carcelaria", elaborado de manera conjunta por el CELS y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), que contemplaba la creación, en el ámbito del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, de un mecanismo concreto para proceder ante el alojamiento de personas por encima de la capacidad de los establecimientos. El anteproyecto preveía la “obligación del Ministerio de Justicia de determinar cada cuatro meses a través de la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social, si ha sido excedida la capacidad de alojamiento del sistema carcelario”. En el supuesto de verificarse una situación de sobrepoblación, el proyecto se exige la publicación en el Boletín Oficial de la determinación del exceso de alojamiento penitenciario, especificándose la cantidad de personas alojadas en cada sector de los establecimientos sobrepoblados, la situación procesal de las mismas y el tiempo que llevan detenidas.

Si bien los anteproyectos mencionados intentaron avanzar en las condiciones de habitabilidad carcelarias, en ninguno se establecen estándares claros y precisos sobre la determinación del cupo

carcelario. Lo mismo ocurre en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, en tanto la ley 12.256 no establece dimensiones concretas a los lugares de encierro. Cabe destacar que la cuestión aparece regulada respecto de la detención en comisarías por el artículo 26 del Reglamento de detenidos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires: "(...) Los calabozos a que hace referencia esta Reglamentación deberán poseer las siguientes condiciones mínimas de construcción y seguridad:

a) Celdas individuales: 2,80 mts. de largo por 2,00 mts. de ancho por 2,50 mts. de alto.

b) Celdas comunes: 4,80 mts. de largo por 4,80 mts. De ancho por 2,50 mts. de alto.”.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, el Pliego de Licitación para la Construcción del Complejo Penitenciario III, de la Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social del Ministerio de Justicia de la Nación, establece las características comunes a las celdas correspondientes a estos establecimientos del Servicio Penitenciario Federal (Sección II, págs. 110/112): “(...) entre los requerimientos de la propuesta técnica, se estipula que la celda constituye el espacio personal del interno, proveyendo de esta forma privacidad para sí y seguridad a sus pertenencias. El mobiliario podrá considerar cierto grado de personalización de su lugar.

Todas las celdas serán individuales. Tendrán una superficie neta mínima de 8 m², con un lado menor de 2,20m y 2,50m de altura. El equipamiento será dispuesto de tal forma que deje un espacio libre de ocupación de 3,5 m² y permita un desplazamiento en línea recta de 3,20 m. Estas dimensiones serán consideradas como mínimas.” (conf. Defensor General de la Ciudad de Buenos Aires, Res. cit.).

En el año 2008 el Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos de la Nación dictó la Resolución N° 2892 sobre Condiciones Básicas de Habitabilidad de los establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal. Si bien establece las dimensiones mínimas que debe tener una celda y los dormitorios cuando sean para uso común, las condiciones de iluminación y ventilación natural y artificial y las características de los servicios sanitarios, de los lugares comunes y de recreación, esta disposición se torna insuficiente porque no contiene todos los aspectos que debieran preverse para establecer las condiciones de habitabilidad mínimas y sólo alcanza al sistema penitenciario federal.

Cabe mencionar, en cuanto a la superficie mínima, los estándares de la American Correctional Association (ACA) –institución no gubernamental que se ocupa de la certificación de servicios de

prestadores privados y estatales en materia de alojamiento penitenciario— que establece que cada persona privada de su libertad debe contar con 10,66m² de espacio libre. Si permanece recluido por períodos superiores a 10 horas diarias debe contar con, por lo menos, 24,38m² en total, incluyendo los muebles y elementos fijos (Norma 3–4128). En el mismo sentido, instituciones como el Federal Bureau of Prisons y la Asociación Americana de Salud Pública han fijado normas carcelarias para todas las áreas que afectan la salud de los prisioneros ("Standards for Health Services in Correctional Institutions", segunda edición); éstas establecen un espacio de, por lo menos, 18,28m² con 2,43m de altura como mínimo en caso de celdas individuales y 21,33m² para reclusos que permanecen allí más de 10 horas diarias.

Asimismo, conforme surge del "Rapport annuel d'activité 1994", publicado en Francia por la Dirección de la Administración Penitenciaria (Servicio de la Comunicación, de Estudios y de Relaciones Internacionales), la superficie necesaria por interno se calcula mediante una tabla que fija el espacio según el número de internos que lo ocupan. Por ejemplo, este indicador comienza con una superficie mínima de 11m² correspondientes a una persona y consigna progresivamente la superficie mínima según la cantidad de personas, finalizando con la cita de 85 a 94m² para 18 personas.

La determinación de las condiciones de habitabilidad de los centros de detención por sí sola no soluciona el problema de sobrepoblación carcelaria; según información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), en los últimos trece años la población carcelaria total en el país creció más del 80%: de 29.690 detenidos en 1997 a 59.227 al 31-12-2010. Los datos citados del SNEEP no contemplan la situación de las personas detenidas en dependencias policiales o de otras fuerzas de seguridad. Ese crecimiento sostenido llevó a que la tasa de encarcelamiento en argentina pasara de 84,2 cada 100.000 habitantes, en 1998 a 146,17 en la actualidad. Así, nuestro país, que compartía la tasa promedio de Europa, se encuentra ahora muy por encima.

El colapso del sistema penitenciario que sufre hoy nuestro país es fruto de decisiones políticas que privilegiaron el recurso al sistema penal como herramienta para resolver conflictos sociales. En este sentido resultan particularmente relevantes las reformas de las leyes procesales tendientes a generalizar el uso de la prisión preventiva cuyo abuso infringe el principio de presunción de inocencia. Cabe mencionar que según el SNEEP 2010 existe un 53% de personas procesadas privadas de su libertad. El endurecimiento de la legislación penal y procesal penal ha sido la respuesta recurrente de las autoridades del Estado frente a la demanda de mayor seguridad ciudadana.

Se impone, por tanto, regular las condiciones de habitabilidad de las personas privadas de su libertad ambulatoria a fin de garantizar los derechos que nuestra Constitución reconoce a todos en condición de igualdad, en este caso, de aquellos que cumplen la pena que las normas del Estado han impuesto para procurar su adecuada reinserción social.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.-

Norma E. Morandini.-