



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*



Buenos Aires, 28 de Sept. de 2012

Ref. 6402

**VISTO:**

Las prerrogativas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Nacional sobre la posición de garante del Estado frente a las personas que priva de su libertad.

El marco normativo infralegal fijado por el Servicio Penitenciario Federal en Res. DGCP 188/08 (BPN 278), Res. DN 239/10 (BPN 357) y Res DN 1922/10 (BPN 400).

El informe elaborado a partir del monitoreo realizado el día 19 de junio de 2012 en la Unidad Residencial N° 4 del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza.

**Y RESULTA:**

Que a raíz de los reclamos realizados a este organismo por los detenidos alojados en la Unidad Residencial N° 4 del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, en audiencias personales y en forma telefónica, y en virtud de los informes efectuados por los equipos de trabajo del Área Metropolitana y de investigación y documentación eficaces de casos de tortura y malos tratos; se programó efectuar un relevamiento integral sobre las condiciones materiales de todos los alojamientos que componen la mencionada Unidad Residencial. Tal monitoreo incluyó la inspección del sistema de prevención de incendios de

la citada Unidad Residencial de alojamiento a los efectos de determinar su situación actual.

A tales efectos, un equipo conformado por asesores del Área Auditoria y del Área Metropolitana se constituyó en las mencionadas instalaciones el día 19 de junio de 2012, a los fines de inspeccionar los 10 pabellones de alojamiento colectivo que conforman la UR N° 4. Los pabellones A; B; C; D; E; y F tienen una capacidad de alojamiento informada por el Servicio Penitenciario de 50 plazas y los pabellones G; H; Y y J de 12 plazas cada uno, totalizando la UR N° 4, una capacidad final de 348 plazas.

Que durante la recorrida se efectuó un monitoreo del servicio de agua contra incendio; de la existencia o no de rociadores automáticos y extintores; de los sistemas de iluminación y señalización de emergencia, así como de las salidas de emergencia. Asimismo se observó el estado de la instalación de gas y acopio de materiales. Que si bien se observó que la Unidad Residencial cuenta con servicio de agua contra incendio, las instalaciones de referencia al ingreso de cada pabellón se encontraban incompletas, no tenían indicadores de presión y manivela de accionamiento. Además, los armarios destinados a las mangas y lanzas estaban vacíos.

Resulta destacable que al momento de la recorrida la U.R. N° 4 no contaba con las mangueras y equipamiento necesarios para el control de incendios. Según lo manifestado por el personal penitenciario, estos elementos se encontraban en mantenimiento, desconociendo los plazos de reintegro de los mismos.

Que el módulo no posee sistemas de rociadores automáticos, ni se prevé su implementación según lo manifestado por el personal de la unidad.

Que se verificó la existencia de extintores en las celadurías de los pabellones. Sin embargo, ninguno de ellos se encontraba ubicado en los lugares predeterminados, hallándose descolgados fuera de la señalización y



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

lejos del acceso visual. Además, la cantidad de extintores resultaba insuficiente y muchos de ellos se encontraban descargados.

Que el sistema de alarmas se encuentra fuera de servicio, desconociendo el personal penitenciario si existe programa de mantenimiento alguno. Durante la recorrida, personal de seguridad interna manifestó que el mismo se encontraba en funcionamiento. Sin embargo, los celadores afirmaron que el sistema no estaba operativo.

Que se observó la instalación de artefactos de iluminación de emergencia en los pabellones, resultando insuficientes la cantidad y ubicación. Asimismo muchos de ellos presentaban indicadores de carga apagados. Que además a señalización de emergencia es insuficiente, y no existen carteles indicadores. Las salidas de emergencia se encuentran sin señalar ni iluminar. Durante el recorrido no se pudo verificar su funcionamiento.

Que se visualizó la existencia de cableado aéreo, empalmes precarios sin aislar, tomacorrientes sin embutir y prolongadores precarios.

Que también se constató la instalación de un anafe en las celadurías, sin sistema de extracción mecánica, utilizándose el mismo para el secado de ropas del personal penitenciario.

Que se verificó a su vez que no se utilizan colchones ignífugos, aun en los casos de personas aisladas del régimen, pese a tener conocimiento de la poca resistencia al fuego de los colchones existentes y su difícil extinción.

Por último, las personas alojadas no reciben ningún tipo de información sobre el modo de actuar en caso de un siniestro. Además, el personal penitenciario no cuenta con los recursos técnicos y humanos suficientes para hacer frente a un siniestro de grandes dimensiones, tampoco reciben cursos de capacitación y entrenamiento en forma frecuente. Todas estas irregularidades deben comprenderse en un contexto de múltiples casos de incendios que han producido lesiones o muertes dentro del ámbito carcelario. Además, pese a los recientes incidentes de protesta con la quema de material

altamente combustible, el personal penitenciario no tiene conocimiento de los procedimientos de emergencia y no cuenta con el equipamiento mínimo e indispensable para su accionar. Que pese a tener conocimiento del humo tóxico producido por la quema de colchones, no se observó la existencia de equipos de respiración adecuados, que permitieran al personal penitenciario actuar con la celeridad y efectividad necesaria.

Que, en consecuencia, no se observa una prevención adecuada en las instalaciones de la U.R. Nº 4 del CPF Nº I de Ezeiza.

**Y CONSIDERANDO:**

Que las condiciones de vida en un establecimiento penitenciario son uno de los factores que determinan la vigencia del derecho a la dignidad y el respeto por la integridad física de una persona privada de su libertad.

Que 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 en igual sentido se erigen las normas de los documentos internacionales con jerarquía constitucional que proscriben todo trato o pena cruel, inhumano o degradante (cfr. CN, arts. 18 y 75, inc. 22; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5to; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. 25, in fine, y 26; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10, inc. 1ro; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 5, inc. 2do.).

Que de la lectura de las normas mencionadas anteriormente se permite inferir que cada vez que el Estado despliega su poder coercitivo a través del encierro institucional, se encuentra obligado internacionalmente a garantizar su vida. Esto significa que, entre los límites que el Estado debe respetar en el ejercicio de su poder punitivo, existe un conjunto de prescripciones



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

específicamente vinculadas con las condiciones materiales que deben garantizarse en el marco del encarcelamiento de una persona.

Que el Estado posee la obligación de establecer medidas de prevención a fin de que no sucedan hechos de esta naturaleza y en el caso de que sucedan, reducir los daños que dichos hechos acarrearán.

Que asimismo, cabe recordar que toda persona privada de la libertad es un sujeto de derecho. Que por su sola condición de ser humano el Estado debe garantizar su dignidad, compromiso asumido frente a la comunidad internacional al suscribir y ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos (art. 5 inc. 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 10 inc. 1), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas o degradantes (introducción al artículo de la norma), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 1), entre otras. Interpretando la Convención Americana su máximo Tribunal dijo: *"El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado."*<sup>1</sup>

Que los organismos dependientes del Estado, en este caso el Servicio Penitenciario Federal, se encuentran obligados a resguardar los estándares mínimos para no incurrir en responsabilidad internacional.

Que así lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos al decir: *"Esta obligación (referida a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención) implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente, el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por*

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, sentencia del 29/07/88.

la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos."<sup>2</sup>

Que "La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo, dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"<sup>3</sup>. Asimismo, ha establecido que "los estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que sean tan pobres que no respeten la dignidad inherente del ser humano."<sup>4</sup>

Que ante un incendio ocurrido en el año 1990 dentro del régimen penitenciario bonaerense, tragedia que ocasionó treinta y cinco muertes, la Corte Suprema de Justicia de la Nación remarcó que "aun admitida la participación de los internos en la producción del siniestro, **ello constituiría una eventualidad previsible en el régimen del penal<sup>5</sup>**, que pudo evitarse si aquél se hubiera encontrado en las condiciones apropiadas para el cumplimiento de sus fines"<sup>6</sup>. Por esta razón, la CSJN no dudó en establecer el estándar de la noción de seguridad en contexto de incendio, y la responsabilidad estatal por los hechos.

Que en otra oportunidad el máximo tribunal reiteró 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<sup>7</sup>** y a la

---

<sup>2</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, sentencia del 29/07/88. El agregado me pertenece.

<sup>3</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, sentencia del 29/07/88. El agregado me pertenece.

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren contra Venezuela, sentencia del 5/07/06.

<sup>5</sup> La negrita me pertenece.

<sup>6</sup> CSJN Fallo Badín, Rubén y otros C/ Buenos Aires, Provincia de S/ Daños y perjuicios, considerando °4.

<sup>7</sup> La negrita me pertenece.



## *Procuración Penitenciaria de la Nación*

*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...<sup>8</sup>.*

*Que "si el estado no puede garantizar la vida de los internos ni evitar las irregularidades que surgen de la causa, de nada sirven las políticas preventivas del delito ni menos aún las que persiguen la reinserción social de los detenidos<sup>9</sup>."*

*Que todas estas resoluciones son coincidentes con los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha indicado que "una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de procurar a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención"<sup>10</sup>.*

*Que "el Estado es el garante de los derechos de las personas que se encuentran bajo su custodia<sup>11</sup>". A criterio del Tribunal, el Estado se encuentra en una posición especial de garante con respecto a las personas privadas de libertad, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre*

<sup>8</sup> CSJN. Fallo Verbitsky Horacio s/ Habeas Corpus, considerando 44.

<sup>9</sup> CSJN Badin, Rubén y otros C/ Buenos Aires, Provincia de S/ Daños y perjuicios en el considerando 5.

<sup>10</sup> Caso de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18 de junio de 2005 considerando séptimo.

<sup>11</sup> Penitenciarías de Mendoza, 18/6/05, considerando sexto

éstas<sup>12</sup>. Asimismo, la protección de la vida de toda persona privada de libertad requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad, puesto que ese derecho no se ha extinguido ni restringido por su detención o prisión<sup>13</sup>.

Que en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, la obligación de las autoridades penitenciarias de garantizar la protección de la vida e integridad física de las personas bajo su guarda ha justificado el dictado de una serie de resoluciones administrativas, con el objetivo de establecer pautas generales para regular la política de prevención, control y emergencia posterior ante sucesos de estas características<sup>14</sup>.

Del marco regulatorio que el Servicio Penitenciario Federal se ha impuesto, en primer lugar debemos mencionar la Resolución DGCP N°188/08 (Boletín Público Normativo SPF 278) que aprueba el "Sistema de Seguridad y Protección contra Siniestros". Establece una serie de medidas de acción, siete en total, a implementar como política penitenciaria contra incendios.

Entre ellas, prevé la creación de brigadas contra incendios. Posteriormente la conformación de las Brigadas de protección contra siniestros, y la normativa que regula su actividad, fueron reformuladas por Resolución DN N°239/10 (Boletín Público Normativo SPF 357).

Finalmente, por Resolución DN N°1922/10 (Boletín Público Normativo Federal N°400) se aprobaron las "Pautas de Procedimiento Institucional ante Incendios u otros Siniestros" con el objetivo de unificar y estandarizar las

---

<sup>12</sup> Penitenciarías de Mendoza, 18/6/05, considerando undécimo.

<sup>13</sup> Asunto del Internado Judicial de Monagas "La Pica" respecto de Venezuela. Medidas Provisionales, Resolución de la Corte de 3 de julio de 2007, considerando undécimo; Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare). Medidas Provisionales, 30/11/07, considerando séptimo; Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo. Medidas Provisionales, 30/9/06, considerando un décimo; caso "Instituto de Reeducción del Menor", párr. 160; Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM. Medidas Provisionales, 30/11/05, considerando noveno; 4/7/06 considerando décimo. En igual sentido, OC-17/02.

<sup>14</sup> Ver en detalle en Informe Anual PPN 2011, pág. 132 a 140.





*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

acciones de prevención y extinción de incendios, aclarando la división de roles y funciones operativas que permitan un rápido accionar ante el incidente.

En ese sentido, establece la obligación de cada establecimiento de contar con: a) brigada de protección contra siniestros; b) matafuegos; c) red contra incendios (mangueras, picos, lanzas); d) sistema de alarmas o avisadores; e) sistema de iluminación de emergencia; f) sistema de señalización de las salidas de emergencia; g) planos del establecimiento y nómina actualizada del personal de las brigadas.

Además cada unidad debe elaborar un Plan de Emergencia —donde se contemplen la totalidad de los riesgos que podrían ocasionar un siniestro— un Rol de Llamadas —que asegure la comunicación ágil en la totalidad del establecimiento— y un Plan de Evacuación. Establece por último academias y cursos obligatorios para todo el personal y coordinación de acciones con instituciones de la sociedad civil.

Que puntualmente en lo que respecta a las obligaciones del Estado para con su personal penitenciario, la Ley 19.587 que regula la higiene y seguridad en el trabajo en su artículo 187 establece, que “el empleador tendrá la responsabilidad de formar unidades entrenadas en la lucha contra el fuego”. Continúa afirmando que *“deberá capacitar a la totalidad o parte de su personal y el mismo será instruido en el manejo correcto de los distintos equipos contra incendios y se planificarán las medidas necesarias para el control de emergencias y evacuaciones”*. En su artículo N° 176 establece que *“la cantidad de matafuegos necesarios en los lugares de trabajo se determinarán según las características y áreas de los mismos”*, determinando un mínimo de 1 matafuegos cada 200 metros cuadrados.

Que al incumplir los preceptos, estándares y reglamentaciones mencionadas, se pone en grave riesgo la vida e integridad física de las personas que se encuentran privadas de su libertad.

Que en particular en los pabellones de la U.R. N° 4, se han constatado serios incumplimientos a la referida normativa. En efecto, cabe reafirmar que las condiciones generales relevadas generan un riesgo en la vida e integridad física de las personas allí alojadas, toda vez que se relevó el inadecuado estado del sistema de prevención de incendios.

Que el análisis del cuadro de situación observado durante el monitoreo, a la luz del marco normativo vigente, permite aseverar que el deficiente sistema de prevención de incendios existente genera un riesgo a la integridad física de los personas allí alojadas, vulnerando abiertamente uno de los principios más importantes que rigen el poder estatal de castigar, tal como lo es el denominado "*Principio de humanidad de las penas*" (arts. 18 y 75 inc. 22 de la C.N.; art. 5° de la DUDH, art. 7° del PIDCP y art. 5° inc. 2° de la CADH).

Que este principio funciona como vallá de contención al poder punitivo estatal con una doble funcionalidad: por un lado, imponiendo un límite a la legislación represiva desde la sensibilidad de los propios seres humanos; y por el otro, buscando limitar el programa político-criminal constitucional, a fin de que el castigo impuesto no exceda la privación de la libertad ambulatoria.

Que este organismo ha tomado intervención en distintos incidentes en los cuales se evidencia la respuesta ineficaz del personal penitenciario ante los siniestros ocurridos en las instalaciones carcelarias, la ausencia de un sistema de prevención de incendios que se ajuste a las necesidades de la Unidad Residencial y el riesgo que esto genera sobre la integridad física de todas las personas alojadas en los pabellones de que la componen.

Que es objetivo de esta Procuración Penitenciaria la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarias, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad, y de los



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos provinciales (Artículo 1° de la ley 25.875).

Que la Procuración Penitenciaria puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento y cese, en su caso de actos, hechos u omisiones que afecten los derechos de los procesados y condenados sujetos al Régimen Penitenciario Federal y de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal. (Artículo 15° de la ley 25.875).

Que la Procuración Penitenciaria, al comprobar actos, hechos u omisiones que lesionen derechos de los internos indicados en los artículos precedentes, y de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, debe realizar recomendaciones o propuestas de alcance particular o general para evitar la reiteración de hechos de esa naturaleza (Art. 17, Ley 25.875).

Por todo ello.

**EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACION**

**RESUELVE:**

- 1) **RECOMENDAR** al Jefe del Complejo Penitenciario Federal N° 1 de Ezeiza que se adopten las medidas necesarias a los efectos de refaccionar y reacondicionar la red de incendios y sistema de aguas contra incendio de la Unidad Residencial N° 4, a los efectos de que cumpla con la normativa vigente. Asimismo realizar el remplazo de los extintores sin carga, cumpliendo con la normativa vigente en cuanto a cantidad y ubicación (Res. DN 1922/10 Boletín Público Normativo 400 y Ley 19.587).

- 2) **RECOMENDAR** al Jefe del Complejo Penitenciario Federal N° 1 de Ezeiza, tome las medidas necesarias para la instalación de un sistema de iluminación y señalización de emergencia en los pasillos de circulación, en los sectores comunes y en los medios de evacuación. Mantenga actualizados y disponibles los planos del sector y arbitre los medios necesarios para la elaboración de un Plan de emergencias y evacuación según normativa vigente. Asimismo tome las medidas necesarias para reacondicionar los sistemas de detección y alerta o avisadores, todo según Res. 1922/10 BPN 400.
- 3) **RECOMENDAR** al Jefe del Complejo Penitenciario Federal N° 1 de Ezeiza, arbitre los medios necesarios para garantizar la conformación de Brigadas contra Incendio y su correcto desempeño, según Resoluciones DN N° 239/10 y 1922/10, en Boletín Público Normativo 357 y 400, respectivamente. Siguiendo igual normativa, arbitre los medios necesarios para garantizar la realización habitual de cursos de capacitación al personal a su cargo, a los efectos de evitar y contrarrestar situaciones que pongan en riesgo la vida de las personas bajo su custodia.
- 4) **RECOMENDAR** al Jefe del Complejo Penitenciario Federal N° 1 de Ezeiza, haga suyas las indicaciones esgrimidas por la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina ante el Juzgado Nacional de Instrucción en lo Criminal y Correccional N° 49 de la Capital Federal (Expdte. N° 49078/10), arbitrando los medios necesarios para asegurar el remplazo de los colchones de poliuretano por otros de carácter ignífugo, prioritariamente en sectores donde se alojen personas separadas del régimen de alojamiento común. Siguiendo el mismo informe técnico, arbitre los medios necesarios para la instalación en




*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

todas las celdas de rociadores automáticos que cumplan con las normas NFPA.

- 5) **PONER EN CONOCIMIENTO** al Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal de la presente recomendación.
- 6) **PONER EN CONOCIMIENTO** al Señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la presente recomendación.
- 7) **PONER EN CONOCIMIENTO** a los Señores Jueces a Cargo de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal de la presente recomendación.
- 8) **PONER EN CONOCIMIENTO** al Presidente de la Cámara Federal de La Plata de la presente recomendación.
- 9) **PONER EN CONOCIMIENTO** a los Defensores Oficiales a cargo de las Defensorías Públicas ante los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal de la presente recomendación.

**RECOMENDACIÓN N° 780 /PPN/ 12**

  
Dr. FRANCISCO M. MUGNOLO  
PROCURADOR PENITENCIARIO

1. The first part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

2. The second part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

3. The third part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

4. The fourth part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

5. The fifth part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

6. The sixth part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

7. The seventh part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.