



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*



Buenos Aires, 11 MAR 2013

Ref. Expte.: 5282 | 7505

Y VISTO:

Los reclamos de varios internos a lo largo del 2012 relativos a las condiciones en que se desarrollaron sus visitas domiciliarias.

Y RESULTA:

Que en ocasión de las visitas semanales de rutina llevadas a cabo por los asesores del Área Metropolitana del organismo, a los distintos establecimientos penitenciarios ubicados en la zona Metropolitana y, los llamados telefónicos recibidos diariamente a través de las diversas modalidades gratuitas como ser el 0800, *2154 y cobro revertido, o bien, mediante tarjeta paga. Este Organismo tomó conocimiento de distintos casos en los cuales las visitas domiciliarias fueron usufructuadas bajo el empleo de una medida de seguridad –esposas- y en compañía de personal “uniformado y con portación de armas largas”.

El primero de los casos relevados que diera origen a las presentes actuaciones es el de un interno alojado en el Complejo Penitenciario Federal de la C.A.B.A., quien se encontraba a cuatro meses de sus salidas transitorias y había sido autorizado por su Juez a cargo del Juzgado Nacional de Ejecución Penal Nº 2 a realizar visitas quincenales al domicilio familiar. Según los dichos del propio interno, éste era conducido al interior del domicilio en cuestión por agentes penitenciarios uniformados que portaban armas largas y quienes permanecían así adentro de la casa, manteniéndolo esposado durante todo el transcurso de la visita.

Asimismo, otro interno alojado en el Complejo Penitenciario Federal II de Marcos Paz, autorizado por el Juzgado Nacional de Ejecución Penal Nº 3 a mantener visitas domiciliarias quincenales al domicilio donde residen sus dos hijos menores de edad que padecen autismo, denunció que la visita se desarrolló en las mismas

condiciones arriba descriptas, es decir, en compañía de personal uniformado con portación de armas largas y esposado.

En efecto, ambos casos fueron informados oportunamente al Sr. Director Nacional del SPF mediante nota de estilo nº 1052/PPN/12, solicitando que **no se reiteren** las situaciones descriptas por ser contrarias a los estándares de la normativa nacional e internacional en la materia (el resaltado me pertenece).

No obstante ello, se recibió un nuevo reclamo -esta vez vía telefónica- de otro interno alojado en el Complejo Penitenciario Federal de la C.A.B.A., autorizado por su Juzgado Nacional de Ejecución Penal Nº 1 a tener visitas mensuales al domicilio donde reside su hermana quien sufre de una discapacidad motriz. Siendo que la visita en cuestión, oportunidad en la que también ve a su hijo menor de edad, se llevó a cabo nuevamente bajo la custodia permanente de personal penitenciario uniformado, quien en ningún momento le retiró las esposas. Esta situación fue puesta en conocimiento del juzgado a cargo de la causa del interno, aportando documentación -fotográfica- que corroboraba lo manifestado por aquél.

Y CONSIDERANDO:

Que el objetivo de esta Procuración Penitenciaria de la Nación es la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal y de todas las personas privadas de libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, incluyendo comisarias, alcaidías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de su libertad, y de procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren alojados en establecimientos provinciales (art. 1º de la ley 25.875).

Que en su momento, a través de la **Recomendación Nº 744/PPN/11**, se recomendó al Sr. Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal la expresa derogación del Memorando Nº 01/2011 D.P.S. (Dirección Principal de Seguridad) producido por la Dirección de Traslados, relativo a los medios de sujeción a ser utilizados en todo traslado de detenidos o detenidas motivado en el art. 166 de la Ley 24.660 y durante el transcurso de las visitas a cumplir con deberes morales. Ello, en virtud de que se vulneraba la dignidad de los internos y el principio de prohibición de trascendencia de la pena, entre otras garantías, contrariando los estándares de la legislación nacional e internacional en la materia.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

El citado memorando establecía que *"Todo traslado de internos/as que por orden judicial deba ser trasladados por artículo 166 de la Ley 24.660 a visitas domiciliarias, visitas de tumba, velatorios, visitas en hospitales, etc., en todas las circunstancias descriptas, se deberá extremar la seguridad, (...), debiendo en todo momento tener colocados los medios de sujeción (esposas) durante el tiempo que duren las visitas"*.

Sin embargo, el cuestionado memorando sólo fue "rectificado parcialmente" mediante el **Memorando N° 08/2011** el cual dispuso que en los casos de *"a) enfermedad grave, en estado terminal o agonizante de un familiar directo y b) acontecimientos familiares trascendentes como ser: alumbramientos de hijos, matrimonio de hijos/as, velatorios y/o exequias"*, se les quitarán las esposas a los detenidos al momento del arribo al lugar, adoptándose otras medidas de monitoreo y custodia. Asimismo, se exceptuaría con carácter general de la imposición de esas medidas de sujeción a quienes se hallen gozando de Salidas Transitorias, tanto durante el traslado como durante el lapso de la visita. En consecuencia, se ratificó el uso de las esposas, exceptuándose su no uso a casos también excepcionales.

En este orden de ideas, resulta también oportuno recordar la **Recomendación Colectiva N° 674/PPN/07**, por la cual se sugirió al entonces Director Nacional del SPF que dispusiera el cese de la utilización de medidas de sujeción en las visitas domiciliarias, considerando que *"dichas medidas deben ser utilizadas como última ratio y no como medida general"*.

De igual modo, cabe nuevamente recordar que la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N° 24.660 regula en el Capítulo III titulado Normas de Trato, en sus artículos 71, 74, 75 y 76 el uso de medidas de seguridad, ya sea específicamente en los traslados de detenidos como en general, sentando algunos principios básicos, como la prohibición del *"empleo de esposas o de cualquier otro medio de sujeción como castigo"* (art. 74); que la aplicación de los medios de sujeción *"...no podrá prolongarse más allá del tiempo necesario, bajo apercibimiento de las sanciones administrativas y penales que correspondan por el funcionario responsable"*. (art. 76) y determinando los casos en que podrán adoptarse: a) *Como precaución contra una posible evasión durante el traslado del interno;* b) *Por razones médicas,* a

indicación del facultativo, formulada por escrito y c) Por orden expresa del director o del funcionario que lo reemplace en caso de no encontrarse éste en servicio, si otros métodos de seguridad hubieran fracasado y con el único propósito de que el interno no se cause daño a sí mismo, a un tercero o al establecimiento ... (art. 75).

No obstante, la ley dejó librada a la reglamentación tanto "...las precauciones que deberán utilizarse contra posibles evasiones, las cuales en ninguna circunstancia causarán padecimientos innecesarios al interno" durante los traslados (art. 71 última parte), como "La determinación de los medios de sujeción autorizados y su modo de empleo..." (art. 76).

Entonces, por medio de la Resolución N° 1.787 del 7 de agosto de 2003 – Publicada en el Boletín Público Normativo del SPF N° 188, Año 11- que aprueba el "Reglamento de la Dirección Seguridad y Traslados", la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal reglamentó lo propio.

Sin embargo, las estipulaciones contenidas en la normativa del SPF relativas a los medios de sujeción (arts. 20 a 28 del "Manual de Procedimientos de la Dirección Seguridad y Traslados") no determinan concretamente cuáles son los autorizados para ser utilizados, sino que en ellas se reiteran los supuestos en que puede hacerse uso de los elementos de sujeción y hace recaer la responsabilidad sobre la aplicación de los mismos en el Encargado de Operativo.

En el plano internacional y en análogo sentido, la Regla 33 y 34 de las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU*¹ se refieren al instituto bajo análisis y, "Al leerse juntas, (...) significan que los funcionarios penales no pueden usar medios mecánicos de coerción, excepto para prevenir que los presos se hieran a sí mismos o a otras personas. ...".

En la misma línea, la Relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha insistido en que "las personas privadas de libertad gozarán de los mismos derechos reconocidos a toda persona en los instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido

¹ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

temporalmente, por disposición de la ley y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad".²

También ha resuelto en este sentido la Organización de Naciones Unidas, al sostener que "con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas".³

Así, el P.I.D.C.P., en su art. 7 dispone que "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes", y en su art. 10 estipula que "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (...)".

La Declaración Americana De los Derechos Humanos en el artículo 25, establece que todo individuo "Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad", mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 5 dispone: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

A su vez, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (adoptados por la Asamblea General en su resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988), en su Principio 19 dispone: "*Toda persona detenida o presa (...) tendrá oportunidad adecuada de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho.*"

²Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH, resolución citada, principio VIII.

³Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, AG ONU, resolución 45/111, 14/12/1990.

En tal sentido, los parámetros internacionales en materia de derechos humanos receptados por instrumentos normativos como los ya citados, las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, o las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok), así como los establecidos por la jurisprudencia o informes de los órganos que se fungen como intérpretes de los mismos, contemplan la necesidad de tender un equilibrio entre las requisitorias de seguridad y el debido respeto por los derechos de las personas privadas de libertad. Esta idea ha sido sostenida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe N° 38/96, conocido como el "Caso X e Y", en relación con las restricciones del derecho a la intimidad y a la integridad física, psíquica y moral de las personas que concurren a visitar a los detenidos en las cárceles: *"Para justificar restricciones de los derechos personales de los visitantes no basta invocar razones de seguridad. Después de todo, se trata de buscar un balance entre el interés legítimo de los familiares y de los presos de realizar visitas sin restricciones arbitrarias o abusivas, y el interés público de garantizar la seguridad en las penitenciarías"*.

En lo que respecta a la materia que motiva las presentes actuaciones, lo arriba expuesto viene a correlato de la relevancia que implica establecer un equilibrio justo entre el cumplimiento de los requisitos de seguridad y el respeto por los derechos humanos, que en el caso de las personas privadas de libertad, reviste un carácter especial.

En otro orden de ideas, es menester recordar que la Constitución Nacional en su artículo 18 dispone que *"Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas..."*. De ello se infiere el objetivo de reinserción social adjudicado a la pena privativa de la libertad, siendo la familia, a través del mantenimiento y afianzamiento de los vínculos familiares, claro ejemplo de dicho objetivo.

Que el constituyente instauró el principio de humanidad en la ejecución de las medidas privativas de la libertad, el cual debe regir como pauta orientadora de toda la actividad de los órganos del Estado que intervienen en la ejecución.

Asimismo, la D.U.D.H. en su art. 16, punto 3 y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (C.A.D.H.) en su art. 5 sostiene que *"La pena no puede trascender de la persona del delincuente"*, y el art. 17 punto 1, establece que *"La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene el derecho a la protección"*.



Procuración Penitenciaria
de la Nación

de la sociedad y del estado"; lo mismo dispone el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (al igual que el PIDESYC Parte I, Art. 10.1), haciendo también hincapié en el derecho a la constitución y protección de la familia (Art. 23).

En igual sentido, el "Protocolo de San Salvador", en su Art. 15 establece "1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material. (...) 3. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar...".

En la órbita nacional, el Decreto 1136/97 (Art. 5) exhorta al personal penitenciario a facilitar y estimular las relaciones del interno con su familia, en tanto fueren convenientes para ambos, alentándolo para que continúe o establezca vínculos útiles, que puedan favorecer sus posibilidades de reinserción social.

A esta altura, deviene redundante aclarar que el hecho de que el interno permanezca esposado durante el transcurso de una visita domiciliaria, hace que éste no olvide su condición de preso y que tampoco lo haga su familia, contrariando así todo lo dispuesto por la normativa nacional e internacional ut supra citada. De tal modo, el instituto bajo análisis lejos de constituir un medio para preparar al interno en su retorno al medio libre -fin resocializador de la pena- y proteger al igual que fomentar el vínculo familiar; se convierte en una extensión de la cárcel con el agravante de que incluye al grupo familiar.

Ahora bien, mención especial merecen los niños, destacando que en dos de los casos que motivaron las presentes actuaciones se encuentran involucrados menores de edad.

En efecto, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el inciso 1 de su Art. 8 enuncia "Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, nombre y relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas...".

De tal modo, la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU reconoce expresamente "la prioridad del interés superior del niño teniendo en cuenta los derechos y deberes de los padres, (...) el respeto de las relaciones familiares, así como

el derecho a tener contacto directo con sus padres y la obligación de los Estados a prestar asistencia apropiada a los padres para desarrollar su labor".

Así, la Convención proporciona un principio rector que es "el interés superior del niño".

Al respecto, también se ha pronunciado este organismo al decir que, "... resulta necesario establecer un equilibrio entre los derechos del niño establecidos en la normativa internacional y en la Constitución Nacional y el ejercicio del reproche penal por parte del Estado. Este equilibrio debe estar regido fundamentalmente por la Convención de los Derechos del Niño y por la Constitución Nacional que es la que debe brindar los parámetros de interpretación y de adecuación. El parámetro en este caso no debe ser otro que el interés superior del niño."⁴

Recientemente, el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción nro. 31, Secretaría nro. 119, se pronunció sobre esta temática en la **causa nº 43.806/12, caratulada "N.N. s/ habeas corpus, Damn: X X"**. Cabe aclarar que una de las cuestiones que motivaron la interposición de dicha acción, fue la cantidad de visitas domiciliarias que se llevaron a cabo con los internos esposados, razón por la cual se menciona aquí.

Entonces, de la resolución del nombrado juzgado en la citada causa y, en lo que aquí respecta, resulta sumamente relevante mencionar algunas de las cuestiones allí plasmadas. Así, recogiendo las palabras del Director de Traslados del S.P.F. Orlando Enrique Aguirre, "*todas las visitas domiciliarias las realizan por orden de cada una de las unidades. Que además de la autorización, solicitan la situación legal del interno (fichas de antecedentes), autorización correspondiente y el informe social que realiza la unidad, que contiene una evaluación de los motivos del pedido, y también se realizan las constataciones del vínculo. (...) en todos los casos las visitas deben llevarse a cabo con las esposas*". Asimismo, el Director de Traslados agregó que "*su responsabilidad es dar cumplimiento con la modalidad de traslado que indique el juez autorizante, puesto que previamente analizó las circunstancias relacionadas a la eventual peligrosidad, teniendo en cuenta los informes socio-ambientales labrados*". Sin embargo, el nombrado también manifestó que "*en líneas generales los oficios indican el*

⁴ Recomendación Nº 673/PPN, pág. 4.



*Procuración Penitenciaria
de la Nación*

tenor de las medidas de seguridad (por ejemplo extremarlas, etc.), pero nada dicen si tiene que ser esposas o no”.

Por lo tanto, sin perjuicio de la vigencia y la -constitucionalidad o no- de la Resolución 1787 D.N. y el Memorando 08/11 D.N., en la citada resolución se menciona que “... la utilización o no de las esposas durante el contacto con los familiares en la visita domiciliaria, debe ser expresamente manifestada por los magistrados autorizantes en los oficios correspondientes. Ello, en atención que los respectivos jueces, cuentan con mayor información acerca de los lugares donde se encuentran las residencias de los internos y las condiciones personales de los peticionantes. Destáquese, que la importancia de que cada juzgado disponga la forma en que será realizada la visita, puntualmente con o sin esposas, fue asentido por todas las partes.”

Lo relevante de la mentada resolución es la “judicialización” del uso de una medida de seguridad –esposas- durante el transcurso de una visita domiciliaria que precisamente fue autorizada por un juez competente. Es decir, que es el juez que entiende en el caso concreto quien debe disponer expresamente que la visita se lleve a cabo con el interno esposado o no.

Asimismo, “La aplicación continua de la medida de sujeción no puede ser indefinida, sino **limitada a las circunstancias del caso y la necesidad**. El magistrado competente deberá tomar razón del límite temporal fijados los efectos de ejercer el debido control de razonabilidad, siendo que el exceso se reputará como castigo y, por lo tanto, ilícito y ajeno a las causales de admisibilidad que prevé la ley”.⁵

Finalmente, con lo hasta aquí expuesto, se puede afirmar que el uso de un dispositivo de seguridad como ser las esposas debiera ser la excepción y no la regla. En tal sentido, “... debe existir una necesidad fundada en todos los casos, siendo que se trata de una medida extrema que requiere ser evaluada en cada caso concreto. La posibilidad de evasión durante el transcurso de una visita debe ser real y no hipotética o

⁵LÓPEZ, A. Y MACHADO, R., ob. Cit., p.220/221. El resaltado es nuestro.

potencial, y surgir de las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar imperante en cada situación particular.”⁶

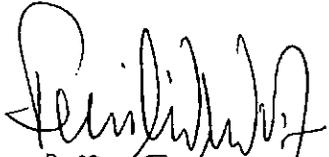
Conforme lo expuesto precedentemente, atento ser la función principal de este organismo, la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal y, al comprobar actos, hechos u omisiones que lesionen derechos de personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, debe realizar recomendaciones para evitar la reiteración de hechos de esa naturaleza (facultades conferidas por los arts. 1, 17 y 23 de la ley 25.8785), es que,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

- I.- Recomendar al Sr. DIRECTOR NACIONAL DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL el cese definitivo de la utilización de medidas de seguridad en las visitas domiciliarias, salvo cuando la resolución judicial lo indique expresamente;
- II.- Poner en conocimiento de la presente Recomendación a la Sra. Subsecretaria de Gestión Penitenciaria;
- III.- Poner en conocimiento al Sr. Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la presente recomendación;
- IV.- Poner en conocimiento a los Jueces de Ejecución y a las Defensorías del fuero de la presente recomendación.
- III.- Regístrese y archívese.

②


DR. FRANCISCO M. MUGNOLO,
PROCURADOR PENITENCIARIO

Recomendación N° 488 /PPN/2013

⁶ Recomendación N° 744/PPN/2011, pág. 11.