



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE SOLICITUD DE INFORMES

La Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

RESUELVE

Solicitar al Poder Ejecutivo, a través de sus dependencias competentes, informe a la brevedad y por escrito, con referencia a las medidas adoptadas en función de las declaraciones de emergencia establecidas para el Servicio Penitenciario Bonaerense por medio de los Decretos N° 1132/01 y 2491/05, y las Leyes N° 13189, 13417, 13677, 13800 y 13972; prorrogadas por los Decretos N° 2480/04, 1679/06, 1297/07, 1362/08 y 1080/09; y para las dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo con los Decretos N° 2406/02, 2476/05, 2632/06 y 2784/07; lo siguiente:

1. Unidades Penitencias construidas, ampliadas y refaccionadas: se discriminarán los casos particulares indicándose la ubicación, data de la obra, características, superficie cubierta, instalaciones complementarias realizadas, capacidad de alojamiento, costo de cada obra, empresas adjudicatarias de los trabajos y forma de contratación de los mismos.
2. Alcaldías y celdas en Comisarias construidas, ampliadas y refaccionadas: se discriminarán los casos particulares indicándose los mismos datos que en el punto anterior.
3. Compras realizadas para las dependencias que alojan detenidos: se discriminará la información indicándose los tipos y cantidades de materiales y equipamientos adquiridos, destino de los mismos, montos erogados, empresas y comercios proveedores, modalidades para los procesos de selección y compra.
4. Contrataciones de servicios efectuadas en función de las emergencias declaradas: se discriminará la información de acuerdo con el tipo, características y destino de las mismas, las empresas contratadas y las metodologías para su selección, así como los plazos y montos de cada contrato.
5. Evaluación del estado de las Unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense y de las dependencias policiales que alojan detenidos luego de la aplicación de las medidas de excepción autorizadas en función de las declaraciones de emergencia mencionadas, y si se han dado por eliminadas las causales que dieron lugar a las mismas.
6. Fundamente y justifique si en las unidades carcelarias se cumplen las normativas relativas a la seguridad antisiniestral y de seguridad e higiene.
7. Mencione cantidad de presos, con y sin condena, que se encuentran alojados en cada unidad carcelaria de la Provincia de Buenos Aires.
8. Toda otra información que resulte de interés con relación al tema.


CARLOS ALBERTO NIVO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

FUNDAMENTOS

Declaraciones de emergencia

El 16 de mayo de 2001 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 1132/01 por el cual fue declarada por el término de un año la emergencia físico funcional del Sistema Penitenciario de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de realizar obras e implementar acciones tendientes a la construcción y reparación inmediata de pabellones y locutorios de visitas, módulos de contención y alcaldías en todo el territorio de la Provincia, incluyendo la provisión de equipamiento adecuado.

Dicha medida, que llevaba la firma del por entonces gobernador Carlos Ruckauf, fue fundamentada inicialmente en el marco de la Ley 11.340 –promulgada el 11 de abril de 1992-, por la que se permitía autorizar al Poder Ejecutivo a “declarar de Emergencia Obras y/o acciones indispensables de ejecutar en forma inmediata por una reconocida urgencia o debido a imprevistas circunstancias, ante situaciones de desastre que se produzcan en zonas de la Provincia, afectadas por casos de fuerza mayor, tales como: incendios, inundaciones, terremotos, epidemias”; permitiéndosele realizar las contrataciones, gastos y tomar todas las decisiones necesarias para solucionar ó aliviar las consecuencias de desastre producidas y a la vez evitar las agravaciones que de él pudieran derivarse.

A tal fin, el Poder Ejecutivo podría utilizar las normas de excepción previstas en el Decreto-Ley 7.764/71, texto ordenado por Decreto 9.167/86 de Contabilidad y en las Leyes 6.021 de Obras Públicas y sus modificatorias, 5.708, T.O. por Decreto 8.523/86 - General de Expropiaciones- y Ley 10.397 -Código Fiscal- y sus modificatorias, y sus respectivos Decretos Reglamentarios; pudiendo además eximirse del cumplimiento de las prescripciones de los Decretos-Leyes 7.543/69, T.O. por Decreto 969/87, Orgánica de Fiscalía de Estado; y 8.019/73, T.O. por Decreto 8.524/86, Orgánica de Asesoría General de Gobierno, Decreto-Ley 9.853/82 y dictamen que alude el artículo 10° de la Ley 6.021, relacionados con la intervención del Consejo de Obras Públicas.

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 11340, la declaración de emergencia que se realice en dicho marco deberá contener: a) La individualización del fenómeno con las derivaciones que produce y los objetivos que se persiguen con la obra y/o acción a ejecutar en la emergencia, en forma urgente e inmediata, mencionando claramente las zonas de influencia, a fin de justificar la toma de decisión; y b) El tiempo de duración de la medida adoptada.

Es importante destacar que según el artículo 4° de la Ley 11340, “ejecutada la obra y/o acción encarada, el Poder Ejecutivo deberá dar cuenta de su actuación a los Organismos de la Constitución, conforme a la legislación vigente”.

Resultaba cuestionable que se haya tomado como referencia la Ley 11340 ya que ella fue sancionada como consecuencia de que distintos desastres climáticos y diversos accidentes, habían producido efectos devastadores en bienes tanto públicos como privados. Por lo tanto, se había determinado –según sus fundamentos- de absoluta necesidad para la población bonaerense una imprescindible, eficaz y eficiente acción gubernamental con el fin de producir la inmediata reconstrucción o reparación de elementos vitales, como así al otorgamiento de los servicios públicos. A su vez, se reconocía que tales normas, de carácter excepcional, se han adoptado siempre con el objeto de efectivizar una ayuda inmediata hacia aquellas poblaciones que sufren los embates de situaciones imprevistas; brindando al Poder Ejecutivo una herramienta



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires



adecuada que le permita un accionar diligente ante la presencia de fatalidades como las mencionadas.

Dicho cuestionamiento determinó que el Decreto 1132/01 fuese objetado por el Fiscal de Estado, por haberse contemplado la declaración de emergencia en los términos de la Ley 11.340 cuando, por las características de la situación, debió encuadrársela en los términos del artículo 9º, inciso d) de la Ley 6.021. De tal forma, se dictó con fecha 31 de julio de 2001 el Decreto 2024/01 -modificatorio del Decreto 1132/01-, encuadrándose la emergencia en la mencionada Ley de Obras Públicas, con lo cual se permitía autorizar la contratación directa a través del procedimiento de la compulsa de precios entre varios oferentes, ampliándose el número de empresas a convocarse previsto originariamente, conforme se indica en la observación.

La Ley 6021 de Obras Públicas rige para todas las construcciones, instalaciones y obras en general que ejecute la Provincia por intermedio de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios de aportes nacionales, municipales o de particulares (artículo 1º).

El Capítulo III está dedicado a los sistemas de adjudicación y de realización, estableciéndose en el artículo 9º que: "Las obras, trabajos, instalaciones y adquisiciones a que se refieren los artículos 1º y 2º, deberán adjudicarse mediante licitación pública"; quedando exceptuadas de la obligación de ese acto y pudiendo ser adjudicadas mediante licitación privada, concurso de precios o ejecutadas por administración una serie de casos, entre los cuales en el inciso d) del artículo precedentemente citado se expresa: "Cuando los trabajos de urgencia reconocida o circunstancias imprevistas demandaren una inmediata ejecución", texto que fue incorporado por la Ley 12504.

Debe tenerse en cuenta también que el Decreto citado inicialmente, y que luego fue parcialmente modificado, establecía que las obras se ejecutarían con cargo al Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan de Infraestructura Provincial, el cual fue creado por el artículo 2º de la Ley 12511, siendo reglamentado por Decreto 4.269/00. El mismo fue destinado "para la construcción de caminos, saneamiento, obras hidráulicas, viviendas y de infraestructura social tendientes a cubrir los déficit estructurales, a generar mayor ocupación de mano de obra y contribuir a mejorar la calidad de vida de los bonaerenses" (artículo 1º).

Cabe consignar que, de acuerdo con el artículo 20º de la Ley 12511, se crearía una Comisión Bicameral para el seguimiento del "Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan de Infraestructura Provincial", integrada por siete Diputados y siete Senadores elegidos por sus respectivas Cámaras, garantizándose un mínimo de tres Diputados y tres Senadores de las bancadas de las minorías; siendo la participación de la Comisión procedente en los siguientes casos: a) Cumplimiento de los planes de obra incluidos en el "Plan Provincial de Infraestructura". b) Seguimiento del Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan Provincial de Infraestructura. c) Dictaminar previamente respecto de las obras no previstas en la Ley de Presupuesto y que la Provincia considere prioritarias. A su vez, la Comisión se halla facultada para requerir la presencia de funcionarios del Poder Ejecutivo, y solicitar la remisión de los antecedentes y documentos que en cada caso se requieran.

El día 11 de octubre de 2002 fue dictado el Decreto 2406/02, por el cual se declaró por el plazo de un año la emergencia físico funcional de las dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que alojaren detenidos. Dicha medida se adoptó ante la crítica situación por la que atravesaban dichos establecimientos.

Ante la carencia de alcaidías para alojamiento de detenidos, previstas por la Ley 12.155, el número de personas privadas de la libertad a disposición de la Justicia, que debían ser alojadas durante largos períodos en dependencias policiales, se había ido



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

progresivamente acrecentado hasta desbordar la capacidad física de las mismas; situación que no escapaba al conocimiento de los Magistrados, de los diferentes Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires -que lo plasmaron en diversos fallos-, habiendo recomendado en reiteradas oportunidades la adopción de medidas necesarias para revertir tan acuciante realidad.

En función de las normas anteriormente citadas, el día 27 de agosto de 2004 fue dictado el Decreto 1939/04, encomendándose al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, "bajo la exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes", para que en el marco de la emergencia físico funcional del Servicio Penitenciario declarada por Decretos N° 1132/01 y 2024/01 y las previsiones del artículo 9° inciso d) de la Ley N° 6021, proceder a contratar y ejecutar la obra: "Alcaldía en la localidad de Junín", Partido del mismo nombre, cuyo costo asciende a la suma de \$ 17.360.000.

El 11 de mayo de 2004 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 13.188, mediante la cual se declaró "en emergencia" las Policías de la Provincia de Buenos Aires por el término de seis meses, autorizando al Poder Ejecutivo a extender por seis meses adicionales su vigencia, lo cual se concretó luego mediante el Decreto 2668/04. La emergencia declarada comprendía los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales de dichas instituciones.

El 18 de marzo de 2004 fue publicada en el Boletín Oficial la Ley 13189, por la cual se declaró el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) por el término de seis meses, autorizando al Poder Ejecutivo a extender por seis meses adicionales la vigencia de la misma.

Por el artículo 2° de dicha ley, se estableció que la emergencia declarada comprendería los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales del SPB, y perseguiría como objetivos "transformar la estructura del Servicio Penitenciario Bonaerense, creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando o reasignando las mismas en los términos que se determinen, a fin de dotarla de eficiencia, para atender sus misiones fundamentales", así como "optimizar los recursos humanos y materiales, y los servicios que presta".

Según el artículo 3°, la emergencia autorizaba a reasignar funciones y destinos a todo el personal de aquel organismo provincial y reglamentar sus obligaciones, poner en disponibilidad simple, jubilar o pasar a retiro y declarar la prescindibilidad del personal del Servicio Penitenciario Bonaerense, comprendido entre las jerarquías de Subprefecto hasta Inspector General.

En los fundamentos se mencionaba la detección de "un alto grado de ineficiencia en la misión fundamental que esta institución tiene asignada por su ley de creación", y que ante dicha circunstancia resultaba "imprescindible la reinstitucionalización de la fuerza, a efectos de lograr una institución más eficiente y aséptica de corruptelas estructurales. Con esta ley se pretendía "dotar al Poder Ejecutivo provincial de herramientas que posibiliten transformar la estructura de la fuerza, creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando o reasignando las mismas en los términos que se determinen, a fin de dotarla de poder suficiente para atender sus misiones fundamentales".

Con fecha 8 de Octubre de 2004, fue dictado el Decreto 2480/04 por el cual se prorrogó la intervención en el Servicio Penitenciario Bonaerense -que había sido resuelta por el término de 180 días mediante el Decreto N° 732 de fecha 21 de abril de 2004-, "mientras subsista el estado de emergencia establecido por la Ley N° 13189"; extendiéndose por seis meses la vigencia del estado de emergencia del SPB, a partir del 18 de noviembre del año 2004, fecha de vencimiento del plazo consignado en la Ley N° 13.189.



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

De acuerdo con su artículo 9º, el Poder Ejecutivo remitiría bimestralmente a la Legislatura un informe conteniendo el detalle de las medidas adoptadas de conformidad con las facultades asignadas por la mencionada Ley.

El día 10 de mayo de 2005 el por entonces gobernador Felipe Solá firmó el Decreto 949/05 por el cual se aprobó la estructura orgánica funcional, en su apertura de primer nivel, del Servicio Penitenciario Bonaerense; en correspondencia con la Ley 13.189 que declaró el estado de emergencia del mismo -situación que comprendía los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales de esa Institución-; y los Decretos N° 732/04 y 2480/04.

El día 21 de octubre de ese mismo año se dictó el Decreto 2476/05, por medio del cual se declaró en emergencia, por el término de 12 meses, las obras de construcción y/o refacción de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que alojaran detenidos, conforme lo previsto por la Ley 11340, para su adecuación habilitacional y de seguridad antisiniestral.

Por su artículo 2º, esta norma facultó al Ministro Secretario en el Departamento de Seguridad a encuadrar y gestionar las compras y contrataciones -inclusive las que se encontraban en trámite- destinadas "a superar la situación de emergencia", de acuerdo con las previsiones del artículo 3º de la Ley 11340.

En los fundamentos de este decreto se expresaba que la situación que motivara la declaración del estado de emergencia mediante la Ley 13188 no había sido totalmente superada, circunstancia por la cual se consideraba "prioritario e impostergable dotar a los calabozos policiales de las medidas mínimas adecuadas a la habitabilidad en un contexto efectivo de seguridad e higiene, con claro respeto a las garantías constitucionales de las personas que transitoriamente se encuentran allí alojadas". Argumentándose además que, en orden a ello, devenía pertinente declarar en el marco de lo previsto en el artículo 1º de la Ley 11340 la emergencia para la construcción y/o refacción de las unidades policiales en que están alojadas personas privadas de su libertad, con la finalidad de adecuarlas habilitacionalmente y de acuerdo a normas de seguridad antisiniestrales.

El 25 de octubre de ese mismo año fue dictado el Decreto 2491/05, por medio del cual fue declarado en emergencia, por el término de 12 meses, las obras de construcción y/o refacción de las unidades y dependencias carcelarias, conforme lo previsto por la Ley 11340 para su adecuación habilitacional y de seguridad antisiniestral; facultándose por el artículo 2º al Ministro Secretario en el Departamento de Justicia "a encuadrar y gestionar las compras y contrataciones -inclusive las que se encuentren en trámite- destinadas a superar la situación de emergencia declarada".

El 9 de enero de 2006 fue promulgada la Ley 13417 que declaró el "estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, órganos dependientes del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, por el término de 6 meses; y autorizando al Poder Ejecutivo a extender por 6 meses adicionales su vigencia. Dicha emergencia comprendía los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales de las citadas dependencias.

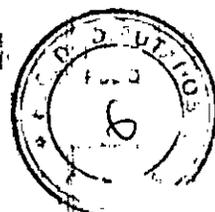
Cabe consignar que los objetivos de esta norma, establecidos en su artículo 2º, son exactamente los mismos determinados en la Ley 13189 dos años antes, con el único aditamento normativo de haber incluido también a la Dirección General de Salud Penitenciaria en el marco de la emergencia declarada.

De acuerdo por lo establecido en el artículo 10º de esta Ley, el Poder Ejecutivo remitiría bimestralmente a la Legislatura un informe conteniendo el detalle de las medidas adoptadas de conformidad con las facultades asignadas.



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires



Al fundamentar la Ley 13417, el Poder Ejecutivo expresaba que a pesar de la situación de emergencia anteriormente declarada respecto al Servicio Penitenciario y de la mejora en la misma, "dada la complejidad y el tiempo que requiere el afianzamiento de las nuevas políticas adoptadas", se solicitó la prórroga de la emergencia. Asimismo se hacía mención a que las disposiciones adoptadas se encontraban en plena ejecución a fin de subsanar situaciones como las reflejadas en el fallo de la Corte Suprema de la Nación "Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus", por lo que resultaba imperativa la sanción de una nueva ley de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Mediante el Decreto 440/06 de fecha 14 de marzo de 2006, se delegó en el Ministerio de Seguridad la ejecución de obras cuyo presupuesto oficial ascendía a la suma de \$ 13.454.000, las cuales no habían sido incorporadas en el listado del Decreto 2476/05.

El 13 de julio de 2006, mediante el Decreto 1679/06, el Poder Ejecutivo extendió por otros 6 meses la vigencia del Estado de Emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, a partir del día 19 de julio del año 2006, fecha de vencimiento del plazo consignado en la Ley 13417.

El día 5 de octubre de ese mismo año, el Gobernador Felipe Solá firmó el Decreto 2632/06 por el cual se prorrogó la vigencia del en todos sus alcances y por el término de 12 meses a partir de su vencimiento, el período de excepción fijado por el Decreto 2476/05 que declaró en emergencia las obras de construcción y/o refacción de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que alojaran detenidos.

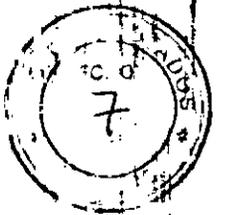
El día 21 de mayo de 2007 fue promulgada la Ley 13677, por medio de la cual se declaró nuevamente a partir del día 20 de enero de ese mismo año, el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, órganos dependientes del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, por el término de 6 meses, autorizándose al Poder Ejecutivo a extender por 6 meses adicionales su vigencia.

Tal como expresáramos anteriormente con respecto a la Ley 13417, en cuanto a sus objetivos, la Ley 13677 reitera en todos sus términos los mismos, expresados en ambos casos en el artículo 2º de ambas normas. Los fundamentos de las mismas recurren a dichos similares al referirse a la necesidad de continuar las "acciones en ejecución" encaminadas a la "transformación institucional".

El Poder Ejecutivo dictó con fecha 5 de julio de 2007 el Decreto 1299/07, a efectos de extender por 6 meses la vigencia del estado de emergencia del Servicio y la Dirección General anteriormente mencionados, a partir del día 20 de julio de 2007, fecha de caducidad del plazo consignado en la Ley 13677.

El día 19 de octubre de 2007 se dicta el Decreto 2784/07 por el cual se dispone prorrogar por el término de 180 días contados a partir de su vencimiento, el plazo de la emergencia de las obras de construcción y/o refacción de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que alojen detenidos, dispuesto por el artículo 1º del Decreto 2476/05, que fuera oportunamente prorrogado por su similar N° 2632/06.

Con fecha 21 de enero de 2008 fue promulgada la Ley 13800 que estableció la prórroga a partir del 20 de enero de 2008 de la vigencia de la Ley 13.677 que había declarado el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, por el término de 6 meses, autorizando al Poder Ejecutivo -tal como había sido dispuesto por la anterior ley- a extender por 6 meses adicionales su vigencia. Los fundamentos que acompañaron el proyecto promulgado por el gobernador Daniel Scioli solo comprendían seis líneas de texto en los que se limitaba a decir que "visto el inminente vencimiento de la Ley 13.677 resulta necesario proceder a su prórroga".



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Asimismo, y por el artículo 2º de la Ley 13800 se dispuso declarar en emergencia físico-funcional por el término de 12 meses la infraestructura edilicia del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires; estableciéndose además que los Ministerios de Justicia, de Infraestructura y de Economía adoptarían las medidas necesarias para superar de inmediato el estado de emergencia y establecerían las normas de excepción tendientes a tal fin (artículo 4º).

A través del artículo 6º se creaba una Comisión de Monitoreo y Seguimiento con el objeto de garantizar que la normativa sea aplicada en forma transparente, que estará integrada por un representante del Ministerio de Justicia, uno de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y uno de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la cual sería coordinada por el Ministro de Justicia.

De igual forma y por medio del artículo 7º se disponía la creación de una Comisión Bicameral de carácter consultivo en el ámbito de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires que estaría integrada por 6 diputados y 6 senadores "designados por los presidentes de las respectivas Cámaras, debiendo contemplarse la participación de las minorías". La Comisión Bicameral debía ser informada por el Ministerio de Justicia y practicaría las observaciones, propuestas y recomendaciones que estimara pertinentes respecto de los procedimientos, obras y acciones que se encararan en función de las previsiones de la Ley.

Con la firma del gobernador Daniel Scioli, el día 7 de julio de 2008 fue dictado el Decreto 1362/08 por el cual se extendió por 6 meses la vigencia del estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, dispuestos por la Ley 13800. Al igual que ocurrió con las otras disposiciones de carácter similar, a única explicación a la nueva prórroga fue que subsistían las causales que motivaron la declaración de emergencia.

El día 10 de marzo de 2009 fue promulgada la Ley 13972, en cuyo artículo 1º se estableció prorrogar "a partir del 20 de enero de 2009 la vigencia de la Ley 13.677 que declara el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, órganos dependientes del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, por el término de seis (6) meses; y autorízase al Poder Ejecutivo a extender por seis (6) meses adicionales su vigencia". Como se indicó en el párrafo anterior, se reiteró la citada escueta argumentación para extender la anómala situación.

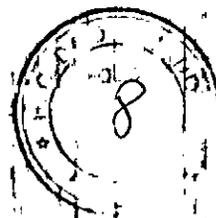
Ante la proximidad de la caducidad del plazo consignado en el Artículo 1º de la Ley 13.972 para la extensión de la situación de emergencia, el cual expiraba el día 20 de julio de 2009, el Poder Ejecutivo dictó el 7 de julio de 2009 el Decreto 1080/09 por el cual se prorrogó por otros 6 meses la situación de emergencia en las dependencias mencionadas anteriormente y sobre la base de los mismos fundamentos esgrimidos en los casos anteriores.

Es decir que hasta el 20 de enero de 2010 ha regido oficialmente el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, aunque nada asegura que no existirán nueva prórrogas al mismo ya que, como ocurrió el pasado año con la Ley 13972, se estableció una continuidad de dicha situación con carácter retroactivo, ya que esta norma publicada en el Boletín Oficial N° 26.095 el 20 de marzo de 2009 prorrogó a partir del 20 de enero de ese mismo año la vigencia de la declaración de emergencia.

La situación carcelaria



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



El Servicio Penitenciario Bonaerense, organismo dependiente de la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia, tiene a su cargo la mayor cantidad de internos del país, encontrándose en el área de mayor concentración poblacional, alojando un creciente número de internos entre condenados y procesados. Según la propia Institución, la infraestructura del mismo y su número de agentes, no responden adecuadamente a los requerimientos de los integrantes de la población carcelaria teniendo en cuenta su cantidad y los distintos perfiles, fundamentalmente en el área del Conurbano Bonaerense al cual pertenece el mayor porcentaje de los internos alojados.

De acuerdo con el artículo 18° de la Constitución Nacional y el artículo 30° de la Constitución de la Provincia, al Estado le cabe la función de asegurar que los establecimientos penitenciarios constituyan centros de trabajo y moralización.

El Servicio Penitenciario Bonaerense es una institución cuya misión es constituir una fuerza de seguridad que contribuya al mantenimiento del orden público y colabore con la obtención de la paz social. Actúa como auxiliar de la administración de Justicia y depende del Ministerio de Justicia, a través de la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Rehabilitación Social.

La Ley 12256 de Ejecución Penal Bonaerense, sancionada en 1999, define como sus ámbitos y órganos de aplicación: "la asistencia de los procesados y el tratamiento y/o asistencia de los condenados a penas privativas o restrictivas de la libertad y/u otras medidas de seguridad, de tratamiento o de otro tipo, dispuestas por autoridad judicial competente, como así la actividad y orientación penitenciaria".

Según información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), entre 1997 y 2006 la población carcelaria total en el país había crecido más del 80%: de 29.690 detenidos pasó a 54.000. Los datos citados del SNEEP no contemplaban la situación de las personas detenidas en dependencias policiales o de otras fuerzas de seguridad. En la actualidad, más del 10% de las personas encarceladas en nuestro país se encuentra en esa situación.

Desde mediados de la década del noventa, se produjo en la provincia de Buenos Aires un notable incremento de la población carcelaria. En 1997 había 2.765 personas alojadas en dependencias policiales. Entre 1994 y 2005 la cantidad de personas detenidas casi se triplicó.

A partir del 2006 se ha registrado una disminución de las personas detenidas en cárceles del país, lo que ha permitido descomprimir —en cierta medida— la extrema gravedad del problema. En nuestra provincia, la cantidad de personas privadas de la libertad en cárceles había llegado en el año 2005 a 24.686, mientras que las alojadas en dependencias policiales ascendían a 6.036. Dos años después esas cantidades habían decrecido a 24.208 y 2.782 respectivamente; cifra no muy diferente para el caso de las cárceles y notoriamente menor en cuanto a los detenidos en comisarias. Es decir que aún existe un alto nivel de sobrepoblación y hacinamiento en las unidades penales de la provincia de Buenos Aires, situación que también afecta a las comisarias.

El gobierno provincial tiene la responsabilidad absoluta sobre la situación de las personas privadas de la libertad que se encuentran alojadas en los establecimientos carcelarios. Los internos, puestos bajo la tutela del Estado, no pueden estar sometidos a inhumanas condiciones, sin embargo desde hace años se ha venido alertando sobre la grave situación de los detenidos como consecuencia de las erradas políticas carcelarias llevadas a cabo por las autoridades de gobierno.

De acuerdo con el Informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) denominado "La situación carcelaria: una deuda de nuestra democracia", el vertiginoso aumento de la población carcelaria no es un fenómeno espontáneo, pues no se relaciona solamente con



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

un aumento demográfico ni con un incremento de la criminalidad. En el período 1997-2006 la tasa de hechos delictivos cada 100.000 habitantes, en la totalidad del país, aumentó el 37%.

Por su parte, en la provincia de Buenos Aires la tasa de delitos cada 100.000 habitantes, desde 1990 hasta 2006, aumentó el 34%, pasando de 1.205 a 1.612. Según datos del Sistema Nacional de Información Criminal (SINC) de la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente de la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-, también en la provincia de Buenos Aires registró una disminución de la tasa de hechos delictivos: en 1999 la tasa fue de 2.223, en 2000 de 2.124, en 2001 de 2.121, en 2002 de 2.523, en 2003 de 2.278, en 2004 de 2.044 y en 2005 de 1.633.

Si bien estos últimos datos mostrarían, en los períodos referenciados, un crecimiento considerable de la criminalidad en nuestro país, esta evolución no guarda proporción con el incremento exponencial de la población carcelaria de la provincia de Buenos Aires. El ritmo de aumento de la tasa de encarcelamiento en la provincia fue mucho más acelerado: entre los años 1994 y 2006, con un incremento del 100%.

Según informes del CELS, en base a datos del Servicio Penitenciario Bonaerense - Ministerio de Seguridad- y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tasa de encarcelamiento en 1994 era de 95 personas cada 100.000 habitantes. En el año 2000 era de 149, en 2001 de 163, en 2002 de 180, en 2003 de 195, en 2004 de 209, en 2005 de 210 y en 2006 de 190. La tasa en el año 2007 registró nuevamente un descenso, y era de 181 personas cada 100.000 habitantes.

Coincidimos con el Centro de Estudios Legales y Sociales al afirmar que: "el colapso del sistema penitenciario 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. 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.

Tradicionalmente, las reformas legislativas de este tipo fueron acompañadas por una respuesta judicial que convalidó las decisiones de endurecimiento del sistema. En este sentido, el Poder Judicial ha sido determinante para el incremento del nivel de prisionización en nuestro país. Las estadísticas judiciales muestran que en los últimos años aumentó el número de condenas penales por mayor tiempo y que éstas son cada vez más de cumplimiento efectivo y menos de ejecución condicional. En 1998, se registraron 4.311 sentencias condenatorias en la provincia, mientras que en 2006 fueron 13.249.

La prisión preventiva sigue siendo la respuesta más usual del poder penal. En el año 2006, el 63% del total de las personas privadas de su libertad no tenía condena firme. En la provincia de Buenos Aires este porcentaje se eleva hasta un índice abrumador, aun cuando se observe una tendencia descendente. De acuerdo con datos del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad, a pesar de la reducción de la cantidad de presos preventivos registrada a partir del año 2005, en 2007 el 73% de la población penitenciaria bonaerense estaba procesada sin condena firme, la cual solo había sido establecida para el 15% de los reclusos, mientras que el 12% restante de los privados de la libertad correspondía a personas inimputables con medidas de seguridad, controladas por monitoreo electrónico y con alojamiento transitorio.

A comienzos de esta década era evidente el problema ocasionado por el grado de superpoblación carcelaria, ya que se superaba la capacidad real de alojamiento de la infraestructura edilicia y de servicios de las Unidades y establecimientos que alojaban



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

internos -los cuales se encontraban en deficiente estado-, circunstancias que deterioran notablemente razonables niveles de seguridad.

Aquella situación descripta tendía a agravarse por la entrada en vigencia de la Ley que derogaría el denominado sistema del "dos por uno", y por haber disminuido notablemente la edad delictiva en las últimas décadas, producto de distintos fenómenos sociales, tales como -entre otros- la deserción escolar, desocupación, marginalidad, drogadicción y desintegración familiar. Todos estos factores, a su vez, fueron provocando un incremento en la peligrosidad en los comportamientos delictivos.

El problema se agravaba por el gran número de detenidos a disposición de Juez competente que se encontraban alojados en dependencias policiales, circunstancia que afectaba también la función de la propia Institución policial, que debía abocarse al cuidado de los mismos resintiendo su misión específica.

Dicha situación no escapaba tampoco al conocimiento de los Magistrados de los diferentes Departamentos Judiciales de la Provincia, que lo plasmaron en diversos fallos, ordenando revertir tal conflictiva realidad y, en algún caso, la inmediata construcción de Alcaldías.

Asimismo, y como consecuencia de las modificaciones introducidas al Código de Procedimiento Penal, más específicamente con respecto al régimen de excarcelación, las facultades otorgadas a las fuerzas de seguridad, y la mayor actividad delictiva, se había incrementado en más de un 35% la población carcelaria.

Durante la gestión del gobernador Ruckauf, así como de los que le siguieron en el ejercicio del Poder Ejecutivo, se anunció reiteradamente que se daría solución al problema de alojamiento de detenidos con la ejecución de obras de construcción de nuevas cárceles de máxima seguridad y de alcaldías. Consideraban necesarias nuevas y adecuadas infraestructuras para lograr aquellos cometidos.

Fue durante la administración del primero de los nombrados que, tomando como argumento la crisis económico-financiera que vivía el país con el inicio del nuevo siglo, y que según el Poder Ejecutivo afectaba los planes de ejecución de obras públicas, que se planteó la adopción de medidas de excepción para enfrentar aquel problema. Se suponía que este tipo de acciones serviría para paliar y revertir urgentemente el estado de deterioro en que se encontraban los establecimientos carcelarios de la Provincia.

Normas de carácter excepcional, tales como las establecidas a través de las declaraciones de estado de emergencia del Sistema Penitenciario Bonaerense, que se comenzaron a implementar desde mediados del año 2001, tenían como objetivo -de acuerdo con las declaraciones de los miembros del gobierno-, la construcción de diversos establecimientos carcelarios en todo el ámbito de la Provincia, cuya concreción permitiría recuperar la capacidad de recepción de detenidos por entonces colmada;

Las declaraciones de emergencia físico funcional del Sistema Penitenciario Bonaerense, incorporaron luego en igual situación a la Dirección General de Salud Penitenciaria, órganos dependientes del Ministerio de Justicia. También fueron declaradas en similar estado de excepción las Policías de la Provincia de Buenos Aires, además de las dependencias policiales con alojamiento de detenidos, así como las obras de construcción y/o refacción de esos establecimientos.

Era de suponer inicialmente que todas aquellas declaraciones de emergencia estaban destinadas a la adopción de medidas conducentes a una rápida normalización de la situación mediante la solución expeditiva de los problemas evidenciados. Los plazos de seis meses establecidos originalmente para dichos períodos de excepción -con una posible ampliación por igual período de tiempo-, daban pie a tales suposiciones. Sin embargo, mediante leyes y decretos se fueron ampliando las emergencias en aquellos



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

ambitos, dando continuidad hasta el presente a una situación de anormalidad difícil de justificar.

Al fundamentar las normas que fueron convalidando las mencionadas declaraciones de emergencia, el Poder Ejecutivo afirmaba la necesidad que "el Servicio Penitenciario Bonaerense y la Dirección General de Salud Penitenciaria cuenten con los instrumentos indispensables para el logro de sus funciones fundamentales: contribuir al orden público, colaborar con la obtención de la paz social y preservar la salud de los distintos actores del ámbito penitenciario".

A comienzos del 2006 se argumentaba que "la situación de superpoblación carcelaria, consecuencia directa del incremento geométrico en la tasa de encarcelamiento que ha experimentado la Provincia en los últimos años, situación agravada por el estado de incertidumbre que padece alrededor del 75% de la población carcelaria -procesados sin sentencia firme-, ha generado un cuadro crítico que se refleja en problemas estructurales y funcionales del organismo y en un cierto grado de ineficiencia en su misión cardinal, actualmente en vías de ser superado a través de la labor llevada a cabo desde el inicio de la intervención".

En el mensaje que acompañaba el proyecto que dio lugar a la Ley 13677 en el año 2007, se expresaba que: "encontrándose en plena etapa de transformación institucional ambos organismos, con acciones en plena ejecución es necesario declarar nuevamente el estado de emergencia de ambas agencias".

Las condiciones de superpoblación, hacinamiento y vejaciones, dieron lugar al pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en el Caso Verbitsky, y la sospecha sobre los informes emitidos para morigerar las condiciones de detención de los procesados y condenados.

A pesar de la continuidad del estado de emergencia en el Servicio Penitenciario Bonaerense, durante los últimos años han ocurrido hechos sumamente lamentables que han puesto en evidencia fallas en dicho sistema. Entre ellos debemos recordar la trágica muerte de 32 internos en la Unidad Penal N° 28 de Magdalena el día 16 de octubre de 2005, luego de una revuelta en uno de los pabellones. La causa habría sido el malestar de los internos por el hacinamiento, la falta de comida y el trato de los guardias, que derivó en un incendio y la muerte por asfixia. Un funcionario judicial denunció que los bomberos nunca entraron al lugar, que no había agua en las bombas contra incendio, que los matafuegos no funcionaban, y que los sobrevivientes fueron rescatados por los presos del pabellón de al lado. Hacía 15 años que no ocurría un hecho de esas proporciones.

En el mes de abril de 2007, la Jueza de Ejecución de La Plata ordenó la clausura parcial de dicha Unidad Penal, la realización de reformas edilicias, la reducción en 300 del número de reclusos y el mejoramiento de las condiciones sanitarias y de alimentación. La capacidad original era de 624 presos, pero había 936 camas y 800 internos.

Ante la gravedad de los hechos, el día 17 de octubre de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia había solicitado al Poder Ejecutivo -según Resolución N° 2187/05- un informe sobre la situación carcelaria, el cual fue remitido al día siguiente. Debido a la insuficiencia de los datos recibidos, le fue requerido el día 23 de ese mismo mes al Gobierno una ampliación del mismo, originando como reacción del PE el dictado dos días más tarde del Decreto 2491/05, por el cual se procedió a declarar también en emergencia por el término de un año, las obras de construcción y/o refacción de las unidades y dependencias carcelarias, "a efectos de lograr la adecuación habitacional y seguridad antisiniestros".

En el expediente 21200-8759/05 -que dio lugar a dicha norma- se hacía mención a las deficiencias edilicias y funcionales de las unidades penitenciarias. Ese decreto otorgaba asimismo amplios poderes al Ministro de Justicia para encuadrar y gestionar tanto las



FOLIO
12

*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

compras como las contrataciones con el objeto de superar la emergencia declarada. Indudablemente, se trataba de cubrir las incompetencias del Poder Ejecutivo para dotar a las cárceles de las condiciones de habitabilidad, de acuerdo a lo requerido por las garantías constitucionales de las personas alojadas en las mismas.

De acuerdo con un informe del Comité contra la Tortura de la Comisión de la Memoria, entregado el 5 de agosto de 2009 al plenario de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y al Ministro de Justicia, Ricardo Casal, se denunció que "la tortura continúa siendo una práctica generalizada en las cárceles provinciales".

El paso 13 de diciembre de 2009, cuatro personas detenidas murieron y más de una decena resultaron heridas, tras un motín e incendio en la comisaría de la localidad bonaerense de Lomas del Mirador, partido de La Matanza. Posteriormente se denunció que la Comisaría 2da alojaba a 18 personas en sus instalaciones cuando sólo podía albergar a 10, y que la mayor parte de las comisarías de la Provincia estaban superpobladas.

Desde que comenzó la gestión del gobernador Daniel Scioli, la cantidad de detenidos en comisarías creció un 20%, pasando de 2.700 detenidos a casi 3.500. Ello, a pesar de la existencia de un fallo judicial que prohíbe alojar personas en comisarías. De igual forma, luego de los trágicos hechos ocurridos en el Penal de Magdalena, la Justicia ordenó una serie de medidas para evitar ese tipo de sucesos, sin que al parecer se hayan concretado.

El endurecimiento de las excarcelaciones, la iniciativa respecto a la baja de la edad de imputabilidad y la presentación de un nuevo código de faltas donde se criminaliza la pobreza, han sido ejemplos de una política de mano dura tendiente a incrementar el encarcelamiento -sin mejorar las condiciones de detención ni el funcionamiento de la policía-, llevada a cabo por el actual gobernador y sus ministros.

A los hechos mencionados se han sumado muchos otros que denotaron groseras fallas en la gestión del Servicio Penitenciario Bonaerense, tales como el sistema de monitoreo de las tobilleras y pulseras de los detenidos con prisión domiciliaria. Todos estos sucesos han servido para demostrar la persistencia de situaciones que no se hubieran producido de haberse adoptado las medidas que, supuestamente, iban a tomarse en el marco de las emergencias.

Alcances de las declaraciones

Otro de los aspectos importantes a considerar respecto a los estados de emergencias declarados, tiene que ver con las excepciones que se aplican para todas las acciones desarrolladas en el marco de esas situaciones. En ese sentido, cabe mencionar las siguientes:

Las normas dictadas declarando el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense -situación que luego también involucró a la Dirección General de Salud Penitenciaria-, expresaban que el mismo comprendía los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales, persiguiendo como objetivo principal: transformar la estructura de ambos órganos dependientes del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando o reasignando las mismas en los términos que se determinen, a fin de dotarla de eficiencia, para atender sus misiones fundamentales.

Asimismo, la emergencia autorizaba a reasignar funciones y destinos a todo el personal de las mencionadas dependencias y reglamentar sus obligaciones, poner en disponibilidad simple, jubilar o pasar a retiro y declarar la prescindibilidad del personal.



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

Sin embargo, las declaraciones mencionadas precedentemente incluían entre los objetivos a lograr: "Optimizar los recursos humanos y materiales, y los servicios que prestan" (artículo 2º inciso b) reiterado en las Leyes 13189, 13417 y 13677); aspectos que podrían derivar en compras de equipamientos y adecuaciones en las instalaciones y en los servicios; para lo cual serían necesarias adquisiciones de elementos y/o contrataciones:

La primera de las declaraciones de emergencia del Sistema Penitenciario de la provincia de Buenos Aires -Decreto 1132/01-, fue establecida en el marco de la Ley 11340, la cual posibilitaba eludir numerosas disposiciones de control. Sin embargo, luego de la intervención de la Fiscalía de Estado, dicha emergencia debió ser encuadrada en el marco de la Ley de Obras Públicas.

La Ley 6021, establece que las obras, trabajos, instalaciones y adquisiciones deberán adjudicarse mediante licitación pública. Exceptúa de la obligación de ese acto y pueden ser adjudicadas mediante licitación privada, concurso de precios o ejecutadas por administración de acuerdo con las normas que establezca la reglamentación, solo en algunos casos, entre ellos: "Cuando los trabajos de urgencia reconocida o circunstancias imprevistas demandaren una inmediata ejecución".

De tal forma, a través del Decreto 2024/01 se modificó el artículo 5º del anterior, aclarándose que "las obras que deben llevarse a cabo como consecuencia de la emergencia se enmarcan en las prescripciones del artículo 9º inciso d) de la Ley de Obras Públicas 6.021 (texto según Ley 12.504), debiendo convocarse al efecto un mínimo de diez (10) empresas de reconocida capacidad técnico-financiera, variándose las firmas invitadas en las diferentes compulsas".

Sin embargo, al dictarse el Decreto 2406/02, declarando la emergencia físico funcional de las dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que alojen detenidos, no se aclaró el marco legal en el que se encuadrarían las correspondientes acciones. Esta omisión también se registró en la Ley 13189 que declaró el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Distinta fue la situación al momento de sancionarse el Decreto 2476/05, ya que al declarar en emergencia las obras de construcción y/o refacción de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires que alojaban detenidos -para su adecuación habitacional y de seguridad antisiniestral-, se estableció conforme lo previsto por la Ley 11340. Más específicamente, por el artículo 2º, este Decreto facultaba "al señor Ministro Secretario en el Departamento de Seguridad a encuadrar y gestionar las compras y contrataciones -inclusive las que se encuentren en trámite- destinadas a superar la situación de emergencia declarada por el artículo anterior, en las previsiones del artículo 3º de la Ley 11.340".

Este artículo correspondiente a la ley promulgada en el año 1992, establece: "La declaración de emergencia para obras y/o acciones autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las contrataciones, gastos y tomar todas las decisiones necesarias para solucionar o aliviar las consecuencias de desastre producidas y a la vez evitar las agravaciones que de él pudieran derivarse. A tal fin utilizará las normas de excepción previstas en el Decreto Ley 7.764/71, texto ordenado por Decreto 9.167/86 de Contabilidad y en las Leyes 6.021 de Obras Públicas y sus modificatorias, 5.708, T.O. por Decreto 8.523/86 -General de Expropiaciones- y Ley 10.397 -Código Fiscal- y sus modificatorias, y sus respectivos Decretos Reglamentarios; pudiendo además eximirse del cumplimiento de las prescripciones de los Decretos-Leyes 7.543/69, T.O. por Decreto 969/87, Orgánica de Fiscalía de Estado; y 8.019/73, T.O. por Decreto 8.524/86, Orgánica de Asesoría General de Gobierno, Decreto-Ley 9.853/82 y dictamen que alude el artículo 10º de la Ley 6.021 relacionados con la intervención del Consejo de Obras Públicas. Todo lo expuesto en el presente artículo queda en función de lo establecido en el artículo siguiente".



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

Las dos prórrogas sucesivas que tuvo esta declaración de emergencia, Decreto 2632/06 - por el término de otros 12 meses- y Decreto 2784/07 por 6 meses más, si bien no reiteran en el articulado el encuadre con la Ley 11340, si lo mencionan sucintamente en los fundamentos de ambas normas dictadas por el Poder Ejecutivo.

Resulta llamativo que se vuelva a insistir a partir del 2005 con la aplicación de la Ley 11340 para las declaraciones de emergencia cuando estas se relacionan con adecuaciones edilicias, aspecto contemplado por la Ley de Obras Públicas, tal como se estableció en las primeras declaraciones. Tal como se analizó en la primera parte de los fundamentos de la presente iniciativa legislativa, aquella Ley se relaciona con situaciones de desastre que afectaren a zonas de la provincia y no a posibles necesidades de adecuación de establecimientos, por más urgencia que estas requieran. Similar análisis efectuó la Fiscalía de Estado al cuestionar la primera declaración de este tipo que fue originalmente encuadrada en aquella norma y no en la Ley 6021.

Cabe mencionar que al dictarse el Decreto 2476/05, la primera norma de este tipo que cambió el encuadramiento, solo se cita en sus considerandos -a manera de antecedente que avale el cambio- el Decreto 665/04 por el cual "se declaró en estado de emergencia la seguridad de los municipios del conurbano de la Provincia hasta el 31 de diciembre de 2004 en los términos de la Ley 11.340". Pareciera poco vinculable -y también de alguna forma cuestionable- ese antecedente. La explicación quizá haya que buscarla más por la posibilidad de realizar compras y contrataciones en forma prácticamente directa, exceptuando los mecanismos y controles de rigor.

Como expresáramos anteriormente, a partir del año 2005 las declaraciones de emergencia se fueron estableciendo conforme a la Ley 11430; tal el caso del Decreto 2497/05 correspondiente a las obras de construcción y/o refacción de las unidades y dependencias carcelarias para su adecuación habitacional y de seguridad antisísmica.

Se debe mencionar que tanto la Ley 13189 que declaró el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense durante seis meses, plazo extendido por el Decreto 2490/04, al igual que la Ley 13417 y el Decreto 1649/06, y más tarde la Ley 13667 complementada por el Decreto 1299/07 que, además de incluir en esa situación a la Dirección General de Salud Penitenciaria, prolongaron ese estado de excepción, no establecieron en sus articulados ni en sus fundamentos ninguna referencia al encuadre de la situación de emergencia que se declaraba. Si bien podría considerarse que las medidas a adoptar en ese marco serían mayormente de carácter administrativo, lo cierto que -como indicáramos anteriormente- entre los objetivos de dichas declaraciones se incluyó también el optimizar los recursos materiales y los servicios con que contaban las dependencias penitenciarias.

Sin embargo, esta falta de precisiones al respecto cambió con la Ley 13800, promulgada el 11 de enero de 2008, que prorrogó la vigencia de la Ley 13677 declarando la emergencia físico funcional de las dependencias mencionadas en el párrafo anterior. La necesidad principal estuvo dada por el contenido del artículo 4º cuyo texto comenzaba expresando: "A efectos de superar la emergencia declarada por el artículo 1º, podrán utilizarse las normas de excepción previstas", enumerándose taxativamente a continuación las mismas que están contenidas en el artículo 3º de la Ley 11340. Cabe mencionar que la Ley 13800 tuvo su continuidad en cuanto a la extensión de la situación de emergencia a través del Decreto 1362/08, la Ley 13972 y el Decreto 1080/09, por medio de los cuales dicho estado se ha prolongado hasta el presente.

Síntesis

Como síntesis de todo lo expuesto en los presentes fundamentos, cabe mencionar que las reiteradas declaraciones de estados de emergencia vinculados con el alojamiento de



15

Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

detenidos y reclusos en instalaciones policiales y carcelarias, ha sido una constante durante la mayor parte de la primera década del presente siglo.

Con respecto a las dependencias policiales con alojamiento de detenidos, la declaración de emergencia físico funcional de las mismas tuvo vigencia desde el 11 de octubre de 2002 y hasta el 10 de octubre de 2003.

Desde el 11 de mayo de 2004 y hasta el 10 de noviembre de ese mismo año, por Ley 13188, se declaró en emergencia las Policías de la Provincia de Buenos Aires, siendo extendido por decreto ese plazo hasta el 10 de mayo de 2005.

Posteriormente fueron declaradas en emergencia, desde el 21 de octubre de 2005 y hasta el 20 de octubre de 2006, las obras de construcción y/o refacción de dichas dependencias, para su adecuación habilitacional y de seguridad antisiniestral. Mediante otro decreto se dispuso la prórroga por otro año de dicha situación de excepción, la cual debía vencer el 19 de octubre de 2007, pero fue nuevamente extendida por una norma similar hasta el 20 de abril de 2008.

En cuanto a del Sistema Penitenciario Bonaerense, fue declarado en emergencia físico funcional -inicialmente por decreto- desde el 16 de mayo de 2001 y hasta el 15 de mayo de 2002.

Por medio de la Ley 18189, el estado de emergencia físico funcional fue nuevamente declarado desde el 18 de mayo de 2004 y hasta el 17 de noviembre de ese mismo año, luego, por medio de un decreto de prórroga, ese plazo se extendió hasta el 17 de mayo de 2005.

Más tarde, a partir del 25 de octubre de 2005 y hasta el 24 de octubre de 2006, fue declarada en emergencia las obras de construcción y/o refacción de las unidades y dependencias carcelarias.

Mediante la Ley 13417, se declaró el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, órganos dependientes del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, desde el 19 de enero de 2006 hasta el 18 de julio de ese año; período extendido por decreto del Poder Ejecutivo hasta el 18 de enero de 2007.

Posteriormente, luego de la sanción de la Ley 13677, las dependencias anteriormente mencionadas, volvieron a estar en estado de emergencia desde el 20 de enero de 2007 hasta el 19 de julio del mismo año; aunque su vigencia fue ampliada por decreto desde el día siguiente hasta el 19 de enero de 2008.

Por medio de la Ley 13800 se prorrogó nuevamente el estado de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense y de la Dirección General de Salud Penitenciaria, desde el 20 de enero de 2008 hasta el 19 de julio de 2008. Al igual que en los casos anteriores ese plazo fue extendido por decreto del gobernador por otros seis meses, es decir hasta el 19 de enero de 2009.

La Ley 13972 dio continuidad a este estado de emergencia al prorrogar la fecha de su vigencia a partir del 20 de enero de 2009 hasta el 19 de julio de 2009, límite este último extendido hasta el 19 de enero de 2010 por medio del Decreto 1080/09.

En resumen, la situación de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense ha abarcado prácticamente toda la década, ya que desde mediados de mayo de 2001 hasta mediados de enero de 2010, solo durante dos años no se aplicó oficialmente, con la particularidad de estar en dicha situación de excepción en forma continuada desde hace cinco años y medio.



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

Como ya expresáramos, existen grandes dudas respecto a las excepciones a las normas utilizadas toda vez que se adoptaron acciones en el marco de los estados de emergencia dispuestos por las leyes y decretos citados en los presentes fundamentos.

Si bien, en aquellos puntualmente relacionados con la realización de trabajos concretos de construcción nueva, ampliación o refacción de instalaciones carcelarias o de comisarias que alojen persona privadas de la libertad, tales como el Decreto 1939/04 y el Decreto 440/06 respectivamente, se indica la relación de la emergencia con el inciso d) del artículo 9º de la Ley 6021, no ocurrió lo mismo en otros casos.

En algunas de las normas sancionadas a efectos de la declaración de los estados de emergencia y sus reiteradas prórrogas en los plazos de aplicación, se ha establecido su correlación con la Ley 11340, o se han detallado las mismas normas de excepción establecidas en aquella, tal como ocurrió con la Ley 13800. Se trata en estos casos de la no aplicación para las compras, contrataciones y acciones similares en las que son utilizados recursos del erario público, de diversas normativas que rigen la transparencia y el control de dichos actos ejecutados por funcionarios del Poder Ejecutivo.

Al exceptuarse en los estados de emergencia mencionados las disposiciones establecidas por la Ley de Contabilidad, la Ley de Obras Públicas, la Ley General de Expropiaciones, el Código Fiscal, así como al eximirse del cumplimiento de las prescripciones de la Ley Orgánica de Fiscalía de Estado, de la Ley Orgánica de Asesoría General de Gobierno, y de la intervención del Consejo de Obras Públicas; se da pie a la posibilidad de manejos arbitrarios en el otorgamiento a determinadas empresas de importantes trabajos públicos, favoreciendo a proveedores vinculados con adquisiciones de materiales y equipos.

Resultan tanto preocupantes la posible existencia de manejos poco claros o discrecionales en todos los aspectos relacionados con los estados de emergencia autorizados en la presente iniciativa. Las situaciones de excepción deben ser perfectamente identificables, mensurables y limitadas en el tiempo, tal como lo establecen las normas que rigen en la materia. No pueden admitirse ni ambigüedades en cuanto al objetivo de las declaraciones, ni la extensión reiterada de los plazos de vigencia de las emergencia sin que existan causales perfectamente enténdibles.

Más cuestionable aún resulta que todas las acciones emprendidas en el marco de estas situaciones de excepción, al no ser claramente informadas a los órganos de control específico, así como a la Legislatura a quien le cabe la responsabilidad de sancionar las leyes por las cuales son declarados dichos estados, permiten eludir la aplicación de numerosas disposiciones vigentes en la materia establecidas para dar transparencia a los actos de gobierno y evitar discrecionalidades.

Como aquí hacer referencia a la forma en que se ha burlado la intervención de los legisladores en el control de las acciones desarrolladas en el marco de los estados de emergencia declarados.

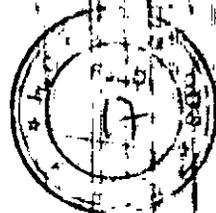
Con referencia a las declaraciones de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense, en la primera de ellas -establecida por Decreto 1132/01 en el año 2001- se dispuso en su artículo 10º: "Conforme al Convenio ampliatorio que se suscriba a este respecto, la Fundación Poder Ciudadano tomará la intervención que le corresponda teniendo en cuenta las circunstancias que motivaron el dictado del presente y acorde con las necesidades de la emergencia a que se refiere el artículo 1º". Se desconoce intervención alguna de la citada entidad.

Resulta importante tener presente que en esta emergencia se establecía -por el artículo 6º- que las obras se ejecutarían "con cargo al Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan de Infraestructura Provincial, creado por el artículo 2º de la Ley 12511". Sin embargo, esta Ley disponía la creación de una Comisión Bicameral para el seguimiento de dicho Fondo (artículo 20º), la cual estaría "integrada por 7 Diputados y 7 Senadores elegidos por sus



Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires



respectivas Cámaras, garantizándose un mínimo de 3 Diputados y 3 Senadores de las bancadas de las minorías", (art. 21º). Se desconoce toda intervención de esta Comisión.

Declaraciones posteriores para el mismo servicio dispusieron la comunicación a las Cámaras. La Ley 13189, en su artículo 9º, establecía: "El Poder Ejecutivo remitirá bimestralmente a la Legislatura un informe conteniendo el detalle de las medidas adoptadas de conformidad con las facultades asignadas por la presente Ley". Similar texto fue incorporado en el artículo 10º de la Ley 13417, y posteriormente también en el artículo 11º de la Ley 13677.

Según consultas realizadas en esta Cámara, durante la vigencia de las leyes citadas precedentemente -que abarcó desde mediados del año 2004 hasta comienzos del 2008-, el Poder Ejecutivo no habría remitido informe alguno sobre las medidas adoptadas en función de las respectivas declaraciones de emergencia.

En cuanto a la Ley 13800, promulgada a fines de enero de 2008 y que ha tenido continuidad hasta el presente a través de las sucesivas prórrogas establecidas mediante decretos y por la Ley 13972, se debían establecer dos Comisiones de contralor.

La primera de ellas, de acuerdo con el artículo 6º de aquella, disponía la creación de una "Comisión de Monitoreo y Seguimiento con el objeto de garantizar que la normativa sea aplicada en forma transparente, que estará integrada por un representante del Ministerio de Justicia, un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y un representante de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y será coordinada por el señor Ministro de Justicia. La Comisión invitará a los Organismos de Asesoramiento y Control de la Provincia a designar un representante a fin de controlar la legalidad de las actuaciones".

En cuanto a la segunda, quedó establecida por el artículo 7º de la Ley 13800 en el cual se dispuso crear "una Comisión Bicameral de carácter consultivo en el ámbito de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires que estará integrada por seis diputados y seis senadores designados por los presidentes de las respectivas Cámaras, de modo de cumplirse la participación de las minorías. La Comisión Bicameral deberá ser informada por el Ministerio de Justicia y practicará las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes respecto de los procedimientos, obras y proyectos que se encaren en función de las previsiones de la presente Ley". Esta Comisión Bicameral -tal como ha sucedido con muchas otras con similares objetivos- no habría funcionado nunca, entre otros motivos por no haberse recibido la información correspondiente por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia.

Por otra parte y con referencia a las declaraciones de emergencia de las dependencias penales, la primera de ellas -establecida por el Decreto 2406/02-, así como la segunda -Decreto 2473/05- y las sucesivas prórrogas que le dieron continuidad, solo indicaban en su articulado que se diera cuenta a la H. Legislatura de su dictado. Sin embargo, dichos decretos tienen muy en cuenta que estas normas fueron dictadas en el marco de la Ley de emergencias de la Provincia, la cual enuncia en su artículo 3º las numerosas excepciones que se le permite utilizar al Poder Ejecutivo para la realización de ciertos actos, aunque *in fine* el artículo expresa que estas atribuciones quedan "en función de lo establecido en el artículo siguiente", el cual establece: "Ejecutada la obra y/o el encargo, el Poder Ejecutivo deberá dar cuenta de su actuación a los Organismos Constitucionales, conforme a la legislación vigente".

A pesar de las numerosas disposiciones -tal como fue expuesto en los párrafos anteriores- las cuales estaba obligado el Poder Ejecutivo a informar bimestralmente el detalle a la Legislatura sobre las acciones desarrolladas en función de las reiteradas declaraciones de emergencia, nada se hizo al respecto. Prácticamente se desconocen las acciones concretas que se han dispuesto en materia penitenciaria desde comienzos de la década hasta nuestros días, ya que solo han trascendido algunas pocas medidas.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

18

El Poder Ejecutivo ha venido solicitando sistemáticamente a esta Legislatura instrumentos legales que le permitieran ampliar las competencias específicas que le confiere la Constitución de la Provincia. Dispone de estructuras, recursos y herramientas que le permiten desarrollar políticas en materia carcelaria en forma coherente y planificada. No existen prácticamente motivos para que se haya llegado a una situación de emergencia en el sistema, y menos aún que la misma se hubiere prolongado durante tantos años, sin saberse aún hoy con certeza si dicho estado se encuentra o no superado.

Eventualmente no se ha tratado de un problema circunstancial imposible de prever lo que ha provocado el permanente estado de emergencia en el Servicio Penitenciario Bonaerense. Las declaraciones similares que involucraron también a la Dirección General de Salud Penitenciaria, a los establecimientos policiales que alojaban detenidos y al Penitenciaro de Liberados; así como el cuestionable funcionamiento de los Hogares de Convención de Menores y la inocultable crisis en materia de seguridad pública que sufren los bonaerenses, demuestran el fracaso generalizado de las políticas instrumentadas por los diversos gobiernos provinciales que se han sucedido en la última década.

A través de la sanción de leyes específicas en forma consecutiva, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires ha concedido al Poder Ejecutivo amplias facultades para que normalizara el Servicio Penitenciario y llevara adelante una política responsable y acorde a los principios en materia de derechos humanos. No solo fueron aprobadas las emergencias para posibilitar la rápida construcción de nuevos establecimientos carcelarios y la mejora de los existentes, sino también la intervención del organismo responsable de la reforma del Código Procesal, así como otras normas destinadas a mejorar la atención de los reclusos en las cárceles de la Provincia.

Por medio de las declaraciones de emergencia del Servicio Penitenciario Bonaerense, se otorgó al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para solucionar la crítica situación del mismo, tanto en sus aspectos organizativos, funcionales, operativos y legales, como en los aspectos —según se argumentaba— de transformar la estructura de dicha institución y optimizar los recursos humanos y materiales. Este tipo de medidas le han permitido asignar funciones, continuidad, destinos y reglamentar obligaciones del personal penitenciario, y disponer de una importante cantidad de normas de excepción al fin de superar rápidamente el estado de emergencia.

Desde hace una década los diversos Gobernadores que han tenido a su cargo nuestra Provincia —y pertenecientes a la misma fuerza política—, han venido solicitando a la Legislatura que les otorgue facultades extraordinarias para solucionar la cuestionable situación que se encontraba el sistema penitenciario bonaerense, así como los establecimientos policiales que alojan personas detenidas.

Desde el momento que hizo el Gobierno provincial con las facultades extraordinarias otorgadas, el sistema penitenciario transitó en estado de permanente emergencia sin que se vislumbre la posibilidad de mejoramiento. La situación del servicio penitenciario no parece haber mejorado en absoluto. No se han solucionado los problemas estructurales y, peor aún, cada vez se ven en el estado público graves sucesos que demuestran el fracaso o la insuficiencia de las medidas adoptadas.

Las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo y las excepciones al cumplimiento estricto de las normas en materia de compras y contrataciones —que le permiten realizar ese tipo de operaciones sin ningún control—, imponían poner en conocimiento de la Legislatura las operaciones realizadas de conformidad con las leyes que establecieron los estados de emergencia.

Consideramos que el incumplimiento de disposiciones destinadas a transparentar los actos de la Administración en esta materia constituye una falta grave de la Administración que debe ser admitido por los legisladores. Le cabe al Gobernador, a



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

través de sus dependencias competentes, subsanar estas omisiones remitiendo en el menor plazo posible a las Cámaras la información incumplida.

Por los motivos expuestos, solicitamos la sanción favorable de la presente iniciativa legislativa.

~~CARLOS ALBERTO NIVIO~~
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.