

ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS

Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus

Fecha: 3 de mayo de 2005

Publicación: Fallos: 328:1146

Votos: Mayoría: ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI, JUAN CARLOS MAQUEDA, E. RAÚL ZAFFARONI, ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO, RICARDO LUIS LORENZETTI -
Disidencia parcial: CARLOS S. FAYT (su voto), CARMEN M. ARGIBAY (su voto) -
Disidencia: ANTONIO BOGGIANO.

Antecedentes:

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires confirmó el rechazo de la acción de hábeas corpus deducida directamente ante el Tribunal de Casación Penal por el director del Centro de Estudios Legales y Sociales -en adelante CELS-a favor de la totalidad de los detenidos que se encuentran alojados en establecimientos policiales superpoblados y/o en comisarías de la provincia de Buenos Aires. A raíz de ello, el accionante interpuso recurso extraordinario federal.

La Corte revocó la sentencia apelada y declaró –entre otras cuestiones- que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas, recogidas por la ley 24.660, configuran las pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención; que la suprema corte provincial, a través de los jueces competentes, haga cesar en el término de sesenta días la detención en comisarías de la provincia de menores y enfermos.

Los jueces Fayt y Argibay, en votos separados, disintieron en forma parcial mientras que el juez Boggiano desestimó el planteo.

Estándar aplicado por la Corte:

El Tribunal consideró definitivo el pronunciamiento que pone fin a la acción colectiva pretendida en los términos pautados por el art. 43 de la Constitución Nacional pues el gravamen que provoca el objeto de la acción y que perjudicaría a todos los detenidos en establecimientos policiales de la Provincia de Buenos Aires es de imposible reparación ulterior.

Además, sostuvo que al hallarse cuestionadas garantías del derecho internacional, el tratamiento del tema resulta pertinente por la vía establecida en el art. 14 de la ley 48, pues la omisión de su consideración puede comprometer la responsabilidad del Estado Argentino frente al orden jurídico supranacional.

Consideró que pese a que la Constitución no menciona en forma expresa el hábeas corpus como instrumento deducible también en forma colectiva, es lógico suponer que si se reconoce la tutela colectiva de los derechos, con igual o mayor razón la Constitución otorga las mismas herramientas a un bien jurídico de valor prioritario y del que se ocupa en especial, no precisamente para reducir o acotar su tutela sino para privilegiarla.

Debido a la condición de los sujetos afectados y a la categoría del derecho infringido, señaló que la defensa de derechos de incidencia colectiva puede tener lugar más allá del nomen juris específico de la acción intentada, conforme lo sostenido en materia de interpretación jurídica, en el sentido de que debe tenerse en cuenta, además de la letra de la norma, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad.

Indicó que si el estado no puede garantizar la vida de los internos ni evitar las irregularidades que surgen de la causa de nada sirven las políticas preventivas del delito ni menos aun las que persiguen la reinserción social de los detenidos; es más, indican una degradación funcional de sus obligaciones

primarias que se constituyen en el camino más seguro para su desintegración y para la malversación de los valores institucionales que dan soporte a una sociedad justa.

Consideró que las políticas tienen un marco constitucional que no pueden exceder, que son las garantías que señala la Constitución y que amparan a todos los habitantes de la Nación; y es a los jueces a quienes corresponde limitar y valorar la política, pero sólo en la medida en que excede ese marco y como parte del deber específico del Poder Judicial, ya que desconocer esa premisa sería equivalente a neutralizar cualquier eficacia del control de constitucionalidad.

Aunque dignas de tener en cuenta, estimó que las carencias presupuestarias no pueden justificar transgresiones que se traducen en la falta de infraestructura edilicia, carencia de recursos humanos, insuficiencia de formación del personal o consecuentes excesivas poblaciones penales, ya que privilegiarlas sería tanto como subvertir el Estado de Derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquélla (art. 5º, inc. 2º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Consideró que al prescribir que “las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ella, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que ella exija, hará responsable al juez que la autorice”, el art. 18 de la Constitución Nacional reconoce a las personas privadas de su libertad el derecho a un trato digno y humano, como así también establece la tutela judicial efectiva que garantice su cumplimiento.

Sin perjuicio de que el alcance de la norma, en lo que se refiere a las cárceles, fue puesto en discusión, dudándose si abarcaba a los condenados, pues tiene un claro origen histórico iluminista referido a la prisión cautelar, entendió que la discusión quedó superada después de la reforma constitucional de 1994, en cuanto a que los fines reintegradores sociales de la pena de prisión están consagrados en virtud del inc. 22 del art. 75 constitucional.

La privación de libertad, al título que fuese, tiene un efecto afflictivo y deteriorante para toda persona institucionalizada, que en cierta medida es imposible eliminar por ser inherente a su situación, pero que de ningún modo puede tolerarse que se agrave indebidamente.

Agregó que las cárceles en sí mismas, por sus condiciones materiales, higiénicas y de salubridad, no deben agravar el mal inherente a la pena, ni las autoridades ejecutarlas en forma que aumentan ese mal.

El art. 18 de la Constitución Nacional impone al Estado, por intermedio de los servicios penitenciarios respectivos, la obligación y responsabilidad de dar a quienes están cumpliendo una condena o una detención preventiva la adecuada custodia que se manifiesta también en el respeto de sus vidas, salud e integridad física y moral.

Asimismo, afirmó que la seguridad, como deber primario del Estado, no sólo importa resguardar los derechos de los ciudadanos frente a la delincuencia sino también, como se desprende del art. 18, los de los propios penados, cuya readaptación social se constituye en un objetivo superior del sistema y al que no sirven formas desviadas del control penitenciario.

Indicó que el derecho a un trato digno y humano reconocido a las personas privadas de su libertad no sólo encuentra soporte en nuestra Constitución Nacional desde 1853, sino que ha sido reconocido desde los orígenes mismos de la legislación penitenciaria del país y especialmente de la propia Provincia de Buenos Aires, en cuyo Reglamento Provisorio de la Penitenciaría de 1877, sancionado por el gobernador Carlos Casares, establecía un régimen respetuoso de la dignidad humana sensiblemente notable para los estándares de su tiempo.

Después de la reforma de 1994, con jerarquía constitucional, recordó que la Nación está obligada por tratados internacionales de vigencia interna y operativos, que fortalecen la línea siempre seguida por la legislación nacional en materia de cárceles: art. XXV de la Declaración Americana de los

Derechos y Deberes del Hombre, art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 5º, inc. 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Destacó que las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas -si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal- se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad, por lo que no cabe duda de que hay un marco normativo, no sólo nacional sino también internacional que, de confirmarse y continuarse la situación planteada, estaría claramente violado en la Provincia de Buenos Aires.

Afirmó que si bien no cabe duda de que los códigos procesales son materia de legislación provincial en función de la cláusula residual, la existencia de disposiciones procesales en el Código Penal y la facultad del Congreso Nacional para dictar las leyes que requiera el establecimiento del juicio por jurados, parecen indicar que el Estado Federal ejerce cierto grado de legislación y orientación en materia procesal, con el fin de lograr un mínimo equilibrio legislativo que garantice un estándar de igualdad ante la ley.

Al respecto, puesto que el federalismo argentino no tiene el mismo origen histórico que el norteamericano, pues procede de un régimen de descentralización administrativa que regía en la colonia, la distribución de competencia legislativa no es idéntica y las provincias delegan en el Estado Federal materias que se reservan en la Constitución de los Estados Unidos; en 1853 y en especial en la fuente norteamericana tomada con preferencia, no se conocían modelos constitucionales de facultades concurrentes en forma de leyes marco, como sucede contemporáneamente.

Así, consideró que cualquiera sea el sistema procesal de una provincia y sin desmedro de reconocer su amplia autonomía legislativa, pese a no poder llevarse la simetría legislativa hasta el extremo de exigir una completa igualdad para todos los procesados del país, la desigualdad tampoco puede extremar las situaciones hasta hacer que el principio federal cancele por completo el derecho a la igualdad ante la ley, pues un principio constitucional no puede borrar o eliminar otro de igual jerarquía.

Sin pretensión de cancelar las asimetrías, para la prisión preventiva -que es donde más incidencia represiva tiene el derecho procesal penal-, manifestó que las provincias se hallan sometidas a un piso mínimo determinado por los estándares internacionales a los que se ajusta la legislación nacional.

Entendió que debía exhortarse a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires a que adecuen la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación a los estándares mínimos internacionales que, a modo de ejemplo, recepta la legislación procesal penal de la Nación.

Asimismo, dispuso que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a través de los jueces competentes, haga cesar en el término de sesenta días la detención en comisarías de la provincia de menores y enfermos. En igual sentido, instruyó al superior tribunal provincial y a los de todas las instancias de la provincia para que, en sus respectivas competencias, con la urgencia del caso, hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal.

También ordenó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que, por intermedio de la autoridad de ejecución de las detenciones, remita a los jueces respectivos, en el término de treinta días, un informe pormenorizado, en el que consten las condiciones concretas en que se cumple la detención, a fin de que éstos puedan ponderar adecuadamente la necesidad de mantener la detención, o bien, dispongan medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas. En ese contexto, dispuso que cada sesenta días informe al Tribunal las medidas que adopte para mejorar la situación de los detenidos en todo el territorio de la provincia.

Por otra parte, solicitó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo provinciales a adecuar su legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y su legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales.

Encomendó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para que a través de su Ministerio de Justicia organice la convocatoria de una mesa de diálogo a la que invitará al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y restantes organizaciones presentadas como *amicus curiae*, sin perjuicio de integrarla con otros sectores de la sociedad civil, debiendo informar a la Corte cada sesenta días de los avances logrados.

El juez Fayt dio curso a la acción de habeas corpus colectivo al entender que, más allá del nomen juris empleado, la peticionaria pretende la modificación de una situación en la que se encuentran quienes están detenidos, respecto del goce de derechos básicos que afectan el respeto a su dignidad humana.

Explicó que los hechos constituidos por la existencia de situaciones plurales, demuestran la necesidad de admitir una acción igualmente plural, en beneficio de intereses colectivos de todos los sujetos privados de libertad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, cuya satisfacción no podría lograrse mediante peticiones individuales.

Consideró que si lo que se pretende es la defensa de la dignidad humana de la cual no puede ser privado ningún habitante de la Nación, aunque su conducta haya sido reprobada y se encuentre cumpliendo una pena privativa de la libertad, y se exige la aplicación de derechos constitucionales, dichas circunstancias dan cuenta de la necesidad de hacer uso de la facultad que a esta Corte acuerda el art. 16 segunda parte de la ley 48.

Manifestó que tal atribución significa tan sólo sustituir al tribunal apelado en el examen y decisión de la totalidad de las cuestiones comprendidas en la causa como lo habría hecho en un recurso ordinario de apelación. Regula el ejercicio de un supuesto de su competencia apelada, y no es posible por esa vía asumir el conocimiento originario en una causa que aún no fue sustanciada, pues ello importaría violación de la previsión del art. 117 de la Constitución Nacional.

Además, el imperio del estado de derecho requiere de la Corte el respetuoso cuidado de su competencia reglada, de naturaleza excepcional e interpretación restrictiva.

Señaló que no compete a los jueces evaluar la oportunidad, el mérito o la conveniencia de las medidas políticas adoptadas por la administración provincial, ni poner en discusión su política penitenciaria -menos aún, su política criminal- y mucho menos le toca a la Corte inmiscuirse en la forma en que las autoridades locales competentes cumplan con tan elementales deberes de gobierno (arts. 5, 121 y 122 de la Constitución Nacional), ya que la valoración de las medidas que el Estado provincial adopte o haya adoptado, sólo podrá ser materia de decisión en la causa en la medida en que incidan en la situación de los amparados por el habeas corpus.

Sin desconocer el contenido afflictivo que comporta la privación de libertad -en cierta medida imposible de eliminar por ser inherente a esa situación- afirmó que son los jueces ordinarios con competencia penal quienes mejor pueden apreciar con un importante grado de precisión y cercanía el intolerable e indebido agravamiento, que en muchos casos se configura.

Sostuvo que la decisión del Tribunal no tiene la pretensión de obligar a los tribunales locales a resolver todas las cuestiones particulares que se encuentran involucradas dadas las dificultades y las particularidades que puede asumir cada caso, sin embargo es su deber instruirlos para que -dentro de sus respectivas competencias- comprometan sus esfuerzos para lograr el cabal cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que imponen el tratamiento digno de toda persona privada de libertad y, particularmente, en lo que hace a la tutela de su vida humana e integridad física.

Por su parte, la jueza Argibay argumentó que el examen de constitucionalidad del régimen de la prisión preventiva y la excarcelación vigente en la Provincia de Buenos Aires debe llevarse a cabo

exclusivamente sobre la base de las reglas contenidas en la Constitución federal y en los instrumentos internacionales que vinculan a las legislaturas provinciales.

Indicó que la propuesta de utilizar como marco normativo obligatorio el Código Procesal Penal de la Nación importa una severa restricción del principio federal adoptado por nuestro país en el art. 1° de la Constitución Nacional, pues, fuera del respeto a la Constitución y leyes federales, las provincias no pueden ser obligadas a seguir los criterios legislativos del Congreso Nacional en un tema que no ha sido delegado por las provincias, como lo es, la regulación de la excarcelación y la prisión preventiva, tanto menos cuando el Congreso al dictar el Código Procesal Penal no lo hizo con la expresa declaración o voluntad de que se utilizase como marco obligatorio para la legislación procesal provincial.

Agregó que considerar al mencionado cuerpo normativo como obligatorio para las provincias en la regulación de la excarcelación y la prisión preventiva, configura una desviación del principio democrático, pues se asigna a la voluntad legislativa un efecto y un alcance que no estuvo presente en el proceso deliberativo que precedió a la sanción de la ley y que tampoco es necesario para establecer una recta interpretación de su texto.

Explicó que para establecer la constitucionalidad de la legislación procesal en materia de prisión preventiva y excarcelación debe tenerse en cuenta su impacto sobre el servicio de custodia penitenciaria, en particular, la superpoblación y sus deletéreas consecuencias en términos de derechos humanos de los reclusos, ya que lo contrario implica admitir el funcionamiento de un sistema ciego a sus efectos, que sigue alimentando cárceles atestadas sin posibilidad de corregirse a partir de las percepciones de este dato de la realidad.

Por su parte, el juez Boggiano entendió que el habeas corpus no autoriza a sustituir a los jueces propios de la causa en las decisiones que le incumben, respecto de las cuales, en caso de existir agravio constitucional, cabe la interposición de los recursos de ley.

Manifestó que si la pretensión, tal como ha sido deducida, constituye una impugnación genérica al sistema carcelario provincial, no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos.

Afirmó que no atañe a la Corte diseñar una política carcelaria provincial y reglamentar su ejecución en todo o en parte, ya que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones pues es el judicial el llamado a hacer observar la Constitución Nacional, y de ahí que su avance en desmedro de otras facultades revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público.

Finalmente, consideró que corresponde urgir a los poderes de la Provincia de Buenos Aires, para que adopten las medidas necesarias en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, con el fin de asegurar que las detenciones y las condenas que se ejecutan en establecimientos sometidos a su jurisdicción no agreguen a la privación de la libertad lesiones a los derechos humanos de los presos (arts. 18 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional).