

#CAMPAÑA

NO MÁS PRESOS EN COMISARIAS

RÁNKING PROVINCIAL DE PERSONAS ENCERRADAS EN COMISARIAS

Director del programa
de Cárceles y medidas alternativas:

Guillermo Nicora



RÁNKING PROVINCIAL DE PERSONAS ENCERRADAS EN COMISARÍAS

Presentación*

“Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas...”. Esto dice nuestra Constitución. Y sin embargo, además de tener cárceles que no son ni sanas ni limpias, **tenemos miles de personas encerradas en calabozos de comisarías**. Lugares de encierro atroces que no permiten cumplir las finalidades de las penas y de los que nadie puede salir mejor de lo que entró.

Pero la norma constitucional no termina allí: sigue diciendo *“...y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”* (art. 18, C.N.). De esto trata este trabajo.

En el marco de la **Campaña No más presos en comisarías**, presentamos el **Ránking provincial de personas encerradas en comisarías**, que busca alertar sobre la gravedad de esta situación ilegal. Esta lista presenta la dimensión del problema del encierro en dependencias policiales en las distintas provincias de Argentina. Al 31 de diciembre de 2022 (último relevamiento nacional disponible), más de 13.000 personas privadas de su libertad se encontraban alojadas en comisarías en condiciones de vida inhumanas. Estos establecimientos no están autorizados para ese fin y, por lo tanto, carecen de la estructura necesaria para cubrir las necesidades básicas de estas personas, como salud, alimento e, incluso en muchos casos, un baño. Por no mencionar el objetivo de resocialización que deberían cumplir las cárceles, el cual resulta completamente inalcanzable para las personas detenidas en comisarías.

Cada una de esas personas está allí porque un/a juez/a lo permite, desentendiéndose totalmente de las condiciones de encierro que la persona sufrirá esperando su juicio, y muchas veces, cumpliendo la condena. Esta situación es una clara violación de la Constitución Nacional, y un incumplimiento de estándares internacionales y sentencias de nuestra Corte Suprema. **Es momento de exigir la responsabilidad de cada juez/a**.

En esta investigación se analizan los datos sobre las personas privadas de libertad que figuran en el informe anual del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT). Los datos utilizados reflejan la situación de las personas detenidas en dependencias policiales al 31 de diciembre de 2022.

* Esta micro-investigación fue dirigida por el Director del Programa de Cárceles y medidas alternativas, **Guillermo Nicora**. Asimismo, participaron de la elaboración de este reporte **Florencia A. Castro**, integrante del grupo de trabajo, y **Gala Victoria Gallo**, **María Inés Ponce Balestri**, y **Sofía Morena Serrizuela**, miembros del Equipo del INECIP.



Ránking

Provincia	Personas encerradas por el sistema de justicia provincial	Personas encerradas en comisarías	Tasa provincial de encierro en comisarías
1° LA PAMPA	614	377	61,40%
2° TUCUMÁN	2.852	1.479	51,86%
3° SANTIAGO DEL ESTERO	1.825	920	50,41%
4° CHACO	2.377	1.119	47,08%
5° CHUBUT	396	171	43,18%
6° JUJUY	1.601	602	37,60%
7° FORMOSA	965	342	35,44%
8° MISIONES	2.301	608	26,42%
9° NEUQUÉN	733	168	22,92%
10° SANTA CRUZ	300	59	19,67%
11° SALTA	3.597	700	19,46%
12° CORRIENTES	1.551	284	18,31%
13° CABA	6.370 ¹	967 ²	15,18%
14° SANTA FE	8.121	1.059	13,04%
15° CATAMARCA	444	46	10,36%
16° BUENOS AIRES	48.778	3.948	8,09%
17° SAN JUAN	1.803	107	5,93%
18° RÍO NEGRO	1.194	37	3,10%
19° TIERRA DEL FUEGO	265	5	1,89%
20° MENDOZA	5.539	86	1,55%
21° ENTRE RÍOS	2.278	13	0,57%
22° SAN LUIS	652	2	0,31%
23° CÓRDOBA	10.770	29	0,27%
24° LA RIOJA	536	0	0%

¿Qué % de las personas encerradas por la provincia están en comisarías?

- 1 Esta cifra incluye a las personas detenidas tanto por la Justicia Nacional como por la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que ambas cumplen funciones de justicia ordinaria (no federal).
- 2 Según el Informe sobre las detenciones policiales-judiciales con alojamiento en alcaldías y comisarías de la Policía de la Ciudad de la Procuración Penitenciaria de la Nación, correspondiente al período de enero a diciembre de 2022, el 98,73% de los detenidos en comisarías de la CABA pertenecen a la justicia ordinaria (Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Justicia Nacional).



Metodología utilizada

Esta micro-investigación busca mostrar la cantidad de personas privadas de su libertad alojadas en dependencias policiales en cada provincia argentina, en relación al total de personas encerradas por los sistemas de justicia de cada una de esas provincias.

A los fines de mayor claridad, utilizamos la palabra "comisarías" para referirnos a cualquier tipo de establecimiento policial en donde hay personas detenidas, ya sean comisarías propiamente dichas o alcaldías, ya que comparten la característica común de no ser lugares aptos para detenciones duraderas. Ese es el criterio seguido por la CNPT a la hora de recolectar los datos. Sin embargo, hemos excluido de la contabilización a las personas detenidas en alcaldías policiales efectivamente separadas de las comisarías, que hayan sido informados al INECIP y que se haya verificado con fuentes independientes que se trata de establecimientos autónomos, dado que esos lugares, no forman parte funcional de las comisarías sino que son instalaciones específicas. No obstante, una alcaldía es un lugar diseñado para un encierro de corta duración, nunca para privaciones de libertad de meses y menos aun para el cumplimiento de condenas.

Total de personas encerradas por la provincia:

Este dato se elaboró sumando las personas encerradas **en cárceles** por el sistema de justicia provincial (según datos del SNEEP) y el número de personas encerradas **en comisarías** (según el CNPT). Según información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), casi la totalidad (98%) de las personas detenidas en comisarías lo están por decisión de las justicias provinciales (en el caso de la CABA, la Justicia Nacional, que cumple funciones de justicia ordinaria). Es decir, casi no hay presos "federales" en las comisarías. El problema de las personas encerradas en comisarías se trata, principalmente, de un problema de la justicia ordinaria.

De este modo, la investigación pone el foco en **la responsabilidad de los/as jueces/zas que deciden el encierro**. Se trata de una mirada novedosa, ya que tradicionalmente el eje estuvo puesto en cuál es la autoridad (ya sea judicial o penitenciaria) responsable de la custodia. Sin embargo, lo que aquí buscamos visibilizar es que detrás de cada persona encerrada ilegalmente en una comisaría, hay un juez que ordenó su encierro, despreocupándose del lugar en donde esa detención se llevará cabo. Es decir, sin cumplir con la responsabilidad personal que la Constitución Nacional le asigna.

Es por ese motivo que el universo de casos utilizado es la cantidad de personas detenidas por las justicias ordinarias, de acuerdo a la jurisdicción que ordenó la detención.



Total de personas encerradas en comisarías:

Los datos surgen del Informe temático **“La privación de la libertad en el ámbito policial”** del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT), que refleja la situación de las personas privadas de su libertad en dependencias policiales al 31 de diciembre de 2022.

Tasa provincial de encierro en comisarías:

Esta tasa busca dimensionar la responsabilidad judicial de la grave situación de las personas encerradas en comisarías en el país. Por esta razón, la tasa refleja la proporción entre personas detenidas en comisarías en cada provincia, y la cantidad de personas cuya detención fue ordenada por cada sistema de judicial provincial. En otras palabras, busca aproximarse a una pregunta muy sencilla: **¿qué proporción de las personas que un sistema de justicia ordena encerrar son enviadas a una comisaría?**

Este ránking de ninguna forma representa fielmente el flujo de personas que ingresan y egresan de las comisarías y alcaidías policiales, ya que se basa en la información obtenida sobre la situación de alojamiento registrada en un único día del año. Más bien, se trata de una “foto” que, aun con sus límites, permite alertar sobre la urgente situación de encierro de miles de personas.

De la misma forma, es importante reconocer las limitaciones propias de la fuente de información utilizada, el informe de la CNPT, ya que éste únicamente considera la información que reportaron los establecimientos policiales a la fecha de corte propuesta. Muestra de esto es que otro informe producido por el Estado acerca de la cantidad de presos en comisarías al 31 de diciembre de 2022³, muestra datos que, si bien a nivel global son similares, varían notablemente al comparar los números declarados por las provincias. Claramente, una, o ambas, de las cifras informadas por las provincias son inexactas, lo que revela la insuficiencia e imprecisión de los datos empíricos sobre personas detenidas. Es urgente profundizar en la producción y recolección de estos datos.

Si bien este ránking es un primer paso hacia el estudio de la problemática, no por ello es suficiente. Es primordial continuar exigiendo mayor conocimiento al respecto, en tanto que la información clara, veraz y transparente condiciona la realización de políticas públicas de calidad y constituye un pilar fundamental para la democracia.

³ Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal del Ministerio de Justicia. (2022). Relevamiento Nacional sobre Personas Detenidas en Comisarías o Destacamentos de Fuerzas de Seguridad. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/11/informe_detenidos_en_comisarias_2022.pdf



Esta publicación se enmarca en una serie de micro-investigaciones realizadas por el INECIP que se proponen identificar un indicador que sea representativo de algún problema neurálgico de la justicia penal. En este campo, la información pública escasea, las decisiones se toman en base a intuiciones y la rendición de cuentas es casi nula. Por lo tanto, promovemos la toma de conciencia sobre la importancia de producir información, esforzándonos por producir un dato que tenga la claridad suficiente como para llamar la atención sobre alguna situación central para el funcionamiento del sistema de justicia penal. La intención no es otra que colaborar con la identificación de problemas, como paso indispensable para su abordaje por parte de las instituciones democráticas.

¿Por qué preocuparse por la ilegalidad del encierro permanente en comisarías de la Argentina?

Tuvieron que pasar 20 años de democracia para que, a raíz de casos emblemáticos de abusos policiales y muertes en custodia que generaron un fuerte impacto social, la situación de las personas presas en comisarías volviera a instalarse en la discusión pública. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros tribunales han emitido fallos instando a mejorar las condiciones de detención y a transferir a los detenidos a instituciones más adecuadas. Los cambios han sido mínimos. En el 2005, la CSJN, en el fallo “Verbitsky”⁴, determinó que la situación de los/as detenidos/as en la Provincia de Buenos Aires reflejaba una violación del “derecho a la vida y a la integridad personal de los presos, del personal de custodia y de terceros”.⁵

En la última década, **la sobrepoblación y las condiciones inhumanas en comisarías siguen siendo un problema sin una resolución concreta**, al punto que la Corte Suprema Federal tuvo que intervenir nuevamente ante la pretensión de la Suprema Corte Bonaerense de haber cumplido con lo ordenado en el año 2005, declarando la “permanencia de la situación generadora del conflicto” y reiterando su orden de suspender el alojamiento de personas en sedes policiales⁶.

A nivel internacional, existen numerosos pronunciamientos por el incumplimiento del Estado argentino en materia de derechos de las personas privadas de libertad, especial-

4 Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus, Nº V.856.XXXVIII (Corte Suprema de Justicia de la Nación 3 de mayo de 2005). Fallos: 328:1146

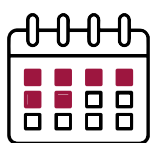
5 Considerando 31.

6 “Recurso de hecho deducido por el Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires en la causa Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus”, Nº CSJ 1469/2014/RH1 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 13 de mayo de 2021). Fallos: 344:1102



mente en lo que respecta a aquellos alojados en dependencias policiales⁷. Sin embargo, **los jueces y juezas a diario ordenan encierros crueles, indignos y mortificantes, como si no fueran ellos quienes según la Constitución deben responder de manera personal.**

Los establecimientos policiales están diseñados para alojamientos transitorios, limitados a los primeros momentos del proceso penal. No fueron concebidos para el alojamiento permanente de detenidos, y carecen de los recursos, la preparación, el personal, y la infraestructura necesarios. Sin embargo, el CNPT ha señalado que la estadía de las personas privadas de su libertad en comisarías suele ser prolongada, y en ocasiones, permanente.



184 días
PROMEDIO NACIONAL
APROXIMADO DE
ALOJAMIENTO

El promedio nacional de alojamiento estimado por el CNPT es de 184 días, es decir, aproximadamente 6 meses de permanencia (CNPT, 2024, p.4). Aunque la sobrepoblación y las deficientes condiciones de vida afectan a todos los establecimientos penitenciarios, la gravedad de la situación se agudiza en el ámbito policial. Asimismo, el estado de indefensión de las personas encerradas en estas instalaciones se ve intensificado por las condiciones de aislamiento, ya que se dificulta el contacto con sus familias y abogados/as defensores. Obviamente, nadie puede esperar que en los calabozos de comisarías puedan acceder a tratamientos médicos, psicológicos, educación ni trabajo. No hay razón alguna para esperar que bajo esas condiciones las personas se reintegren a la sociedad de forma productiva.

Implicancia para la eficacia y las garantías

El encierro permanente de personas en comisarías implica que el personal policial se encuentre cumpliendo tareas de custodia para las cuales no está capacitado y que le impiden llevar a cabo sus tareas esenciales en materia de prevención. Por lo tanto, el uso de las comisarías como lugares de detención implica un desgaste de recursos que afecta la eficacia político-criminal.

Por otra parte, los establecimientos policiales, según lo establecido por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, se encuentran diseñados para alojar a determinada cantidad de personas durante no más de 72hs. Las condiciones de sobrepoblación

⁷ Pueden hallarse, por ejemplo, decisiones del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (CAT), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura y la Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad de la CIDH.



sumado a la estadía prolongadas en espacios no diseñados con ese objeto aumentan los peligros de fuga.

El abuso de la prisión preventiva y la deficiente infraestructura de los centros penitenciarios de todo el país han generado hacinamiento y condiciones inhumanas de detención que llevan a la tortura sistemática. El encierro permanente en comisarías afecta gravemente las garantías penales debido a las condiciones inadecuadas de detención y el riesgo de violencia y abuso, en ocasiones, proveniente por parte del personal policial.

Además, la “resocialización” es inviable para las personas encerradas en comisarías, que sufren un aislamiento permanente, sin contacto con nadie más allá de otros detenidos y el personal policial que los vigila. La pérdida de contacto con sus familiares, quienes se ven severamente desmotivados a visitarlos no solo por las circunstancias de hacinamiento y falta de espacios adecuados para visitas, sino también por los frecuentes malos tratos del personal policial, genera la ruptura de vínculos externos.

A su vez, las relaciones que pueden establecerse en estos espacios son muy limitadas. En muchos casos, no hay suficiente lugar ni siquiera para que las personas puedan dormir adecuadamente, como lo harían en una cárcel mínimamente decente. Además, las graves afectaciones a la salud física y mental derivadas del hacinamiento, la falta de alimentación, condiciones sanitarias, actividad física, contención psicológica y controles médicos impiden cualquier tipo de resocialización, provocando en cambio un sufrimiento que recuerda a las condiciones de tortura de los centros clandestinos de detención de la última dictadura militar.

Debemos avanzar hacia un estándar sencillo y claro: **luego de la audiencia de control de detención, ninguna persona debe regresar al calabozo de la comisaría.** El juez debe ordenar la libertad, una medida de coerción alternativa o la prisión preventiva en un centro penitenciario para procesados, siempre con límite temporal y fecha de revisión.

Responsabilidad judicial

En el último tiempo algunas instituciones estatales han avanzado respecto de la recolección de datos que permiten, como en esta ocasión, comenzar a realizar pequeños estudios sobre el estado de situación de las personas privadas ilegalmente de su libertad en comisarías. No obstante, la falta de compromiso y el desentendimiento de las autoridades que normalizan esta situación es notoria y va en aumento.

Se ha intentado fundamentar este suceso con explicaciones facilistas sugiriendo que el aumento de las personas encerradas en comisarías se debe únicamente al aumento



del delito y la violencia en nuestra sociedad. A pesar de que la causa de sobrepoblación y encierro permanente en las cárceles argentinas es multifactorial, este informe pone el foco en la responsabilidad de los jueces y juezas que autorizan estas acciones y se desentienden de las condiciones de encierro.

Como se mencionó con anterioridad, tanto la normativa internacional como nacional prohíben expresamente usar la cárcel como castigo y establece la responsabilidad personal de los/as jueces/zas que autoricen medidas mortificantes usando la prevención o precaución como excusa (art. 18 de la CN).

La jurisprudencia en el fallo “Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus” de 2021 ha establecido que estas fallas estructurales del sistema carcelario requieren de una respuesta judicial. En un Estado de Derecho la responsabilidad de los jueces no termina en el dictado de una sentencia y la incumbencia sobre la población privada de su libertad tampoco debe quedar librada “a la espera de la reacción legislativa o ejecutiva”⁸. Es una cuestión exigible a todos los órganos del Estado.

El objetivo de esta campaña es visibilizar una problemática que lleva años sin una respuesta y no es tolerable en democracia. ●

8 Considerando 6º, Disidencia del Juez Rosenkrantz, “Verbitsky II” (2021)



Bibliografía

- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2019, febrero 15). Graves violaciones de derechos humanos: La CIDH amplió las cautelares a nuevas comisarías y pidió al Estado medidas urgentes. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/2019/02/graves-violaciones-de-derechos-humanos-la-cidh-amplio-las-cautelares-a-nuevas-comisarias-y-pidio-al-estado-medidas-urgentes/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Resolución 4/2019: Medida Cautelar No. 496-14 y 37-15: *Personas privadas de libertad en quince comisarías o dependencias policiales de la Provincia de Buenos Aires respecto de Argentina*. 11 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/4-19MC496-14Y37-15-AR.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016, 19 de octubre). Relatoría sobre los derechos de personas privadas de libertad realiza visita a Argentina. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/151.asp>
- Comité Nacional de Prevención de la Tortura (CNPT). (2024). *Informe temático: La privación de la libertad en el ámbito policial*. Recuperado de: <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2024/07/La-privacion-de-la-libertad-en-el-ambito-policial-Informe-Tematico.pdf>
- Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal. (2022). Informe del Sistema Nacional de Estadísticas sobre la Ejecución Penal (SNEEP) Argentina 2022. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/informe_sneep_argentina_2022.pdf
- Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal del Ministerio de Justicia. (2022). Relevamiento Nacional sobre Personas Detenidas en Comisarías o Destacamentos de Fuerzas de Seguridad. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/11/informe_detenidos_en_comisarias_2022.pdf
- Procuración Penitenciaria de la Nación. (2022). *Informe sobre las detenciones en dependencias de la Policía de la Ciudad durante enero-diciembre del 2022*. Recuperado de: <https://www.ppn.gov.ar/index.php/institucional/noticias/3494-informe-sobre-las-detenciones-en-dependencias-de-la-policia-de-la-ciudad-durante-enero-diciembre-del-2022>



**NO MÁS PRESOS
EN COMISARIAS**



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

WWW.INECIP.ORG