

“JUSTICIA INMEDIATA, BARRIAL o VECINAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”

por Germán C. Garavano

INTRODUCCIÓN

La Justicia en la Argentina presenta una severa crisis¹: los estudios realizados demuestran que esta situación se evidencia claramente en la congestión y dilación que se verifica en la justicia no penal en general (fuero Civil, Comercial, Contencioso Administrativo, Civil y Comercial Federal, Laboral y de la Seguridad Social), y en la ausencia de investigación de ilícitos por parte de la justicia penal (fuero Criminal y Correccional, Criminal y Correccional Federal y Penal Económico). En definitiva esta situación repercute en la sociedad que hoy ve dificultado su acceso al sistema judicial, más aún desconfía de él -lo cual es lógico- pues los indicadores que señalaba antes, nos permiten afirmar que hoy el sistema de justicia Nacional “expulsa” o “repele” a sus potenciales usuarios. La tasa de subdenuncia y subdemanda, presentan indicios alarmantes -algunas estimaciones indican que aproximadamente un cincuenta por ciento de los hechos ilícitos y aquellos otros que ameritan la intervención judicial no son puestos en conocimiento de las autoridades judiciales o policiales-. La prueba más palpable de esto reside en su propia experiencia o la de sus amigos y familiares, cuantas veces fue o fueron víctimas de robos, de daños en sus viviendas, o engañados por algún comerciante, y decidieron no hacer nada frente a ello. En cuantas otras oportunidades algún abogado les indicó que no era conveniente presentar una demanda, pues en definitiva no valía la pena hacerlo.- En definitiva, la justicia presenta, entre tantos otros, los siguientes problemas:

1. *Difícil acceso*
2. *Lentitud provocada por la congestión de expedientes*
3. *Baja estima o confianza de la ciudadanía*

Estos inconvenientes -a los que se les debería sumar la falta de una estructura moderna, la ausencia de técnicas de control de gestión, de una política de recursos humanos y tantas otras falencias del sistema judicial, -que sería largo enumerar en este pequeño trabajo-; encuentran una probable solución en la implementación de tribunales de justicia inmediata².

Todo ello, nos reafirma la necesidad de contar con una justicia de acceso directo, que se constituya en la piedra basal del sistema judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³, en

¹ Ver: GARAVANO, G.C. “Justicia Argentina: Crisis y soluciones” (de próxima publicación) trabajo en el cual se desarrolla un completo diagnóstico de la situación de la justicia argentina, con evidencia empírica del desempeño de los distintos fueros de la justicia nacional.

² No debemos pensar en soluciones mágicas sino simplemente en que este programa debe incluirse en una plan de reforma general del sistema, pues de lo contrario, tarde o temprano también fracasaría. En el área del sistema judicial e incluso del sistema Jurídico en general, todo forma parte de un conjunto y en definitiva el mal funcionamiento del “sistema de justicia mayor” a la larga puede hacer fracasar al “sistema de justicia menor”.

³ CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, en “La Nación” 10-11-1996, arts. 13, 111/114, 124/125 y cláusulas transitorias N° 12 y 13.

la Provincia de Buenos Aires⁴ -especialmente en el conurbano- y en definitiva en las restantes jurisdicciones del país. Estos tribunales de justicia inmediata tendrán dos misiones primordiales, la primera, como ya dijimos, lograr el acceso de la gente a la justicia y por otra parte, descongestionar el sistema mayor de aquellos asuntos cuya escasa complejidad fáctica y cuantía económica hoy producen “atascos” en los juzgados.-

La experiencia internacional en la materia es rica tanto por los éxitos como por los fracasos de los sistemas implementados, e incluso en el país la idas y vueltas sobre el tema⁵ constituyen elementos que se tuvieron en cuenta al momento de preparar este proyecto. Como punto de referencia y ejemplo para esta organización entiendo de singular importancia el caso de las “Magistrates Courts” del Reino Unido⁶

1Si bien en su origen lo fueron conformadas por Terratenientes, hoy su composición responde al ciudadano común.⁷ y de Australia⁸, al igual que el de las “Small Claims Courts” de los Estados Unidos de Norteamérica⁹, la “Justicia de las pequeñas causas” del Brasil¹⁰, entre otros numerosos modelos de derecho comparado.

Los antecedentes nacionales y extranjeros, varían en sus concepciones y sus formas organizativas. Fundamentalmente uno de los puntos cuya determinación puede resultar más difícil es el carácter de los jueces que la integren, mientras en el Reino Unido estos “magistrates” son ciudadanos voluntarios, en Italia se optó por ciudadanos jubilados o próximos a ello, y en los Estados Unidos prima el carácter profesional de estos jueces. Así es que durante el desarrollo de la propuesta se postularán tres esquemas diversos que contemplarán la actuación de un juez “profesional”, una corte mixta, o completamente formada por vecinos calificados para ello. Este último esquema de “Justicia inmediata” permitiría una participación ciudadana ejemplar, tanto por aquellos que puedan acceder a ocupar el rol de magistrados, como fundamentalmente por los vecinos que acudan a ella y obtengan la respuesta a su requerimiento en forma inmediata¹¹, lo cual contribuiría a solucionar el tercero de los problemas que presenta hoy el sistema, es decir, la desconfianza de la gente en la justicia, pues de este modo pasaría a ser parte de ella.-.

En orden a ese mismo inconveniente y a la falta de acceso, la organización barrial permitiría interactuar a estos verdaderos órganos jurisdiccionales con las redes de seguridad social y la Comisaría Seccional de la Policía que corresponda al barrio. Como se verá más adelante, un esquema tentativo para su organización en la Capital Federal sería la existencia de

⁴ ver: Art. 174 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires -1994- que reza “la ley establecerá para las causas de menor cuantía y vecinales, un procedimiento predominantemente oral que garantice la inmediatez, informalidad, celeridad, accesibilidad y economía procesal. Se procurará con preferencia la conciliación...” Ver también: MORELLO, A. “Los tribunales de pequeñas causas para el conurbano bonaerense” en *El DERECHO* N° 9254, 16-5-97.

⁵ Ver: LYNCH, Horacio M. “La Justicia de menor cuantía en la Capital” en *El DERECHO*, N° 9302 Bs. As. 28-7-97.

⁶ JÁUREGUI, Carlos “Generalidades y Peculiaridades del SISTEMA LEGAL INGLES”, Edit. Depalma, Bs. As. 1990, pag 69 y ss; y PICARDI, Nicola “Los modelos de justicia menor en la experiencia europea” -traducido por Lorenzo Córdova Vianello-, pag. 621 pto II; entre otros. Estas cortes barriales inglesas, conformadas por tres jueces legos (no son abogados) que ejercen su cargo por designación del Ministerio de Justicia (podría ser el Consejo de la Magistratura de la Ciudad) y que sólo reciben un viático por día efectivamente trabajado, se componen de personas del barrio con interés para actuar en aras de la justicia. Con un procedimiento sencillo, sin necesidad de actuación letrada, más que la de un Secretario o asistente letrado que da el marco legal a las disputas, ejercen su jurisdicción en cuestiones administrativas, de faltas, civiles e incluso delitos correccionales.

⁸ ver *THE MAGISTRATES COURTS* en http://www.courts.qld.gob.au/mags_crt/MagsCrt.htm.

⁹ ver: *MISSOURI SMALL CLAIMS COURT HANDBOOK* en <http://www.mobar.org/brochure/smlclam.htm>.

¹⁰ PELLEGRINI GRINOVER, A. “La participación Popular en los Tribunales Penales” en *ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL...* ya citado, pág. 433 y 441. Señala que si bien no ha sido implementado aun en Brasil la jurisdicción de estos tribunales en Materia Penal si esta previsto en el art. 119 del proyecto de Constitución y se trata de un avance en la participación popular en la Administración de justicia. y

¹¹ FORES (1993), op. cit. pto. 1.8 pág 75.

aproximadamente entre 200 y 300 cortes, entre quince y veinte por Centro de Gestión y Participación¹².

En cuanto a la descongestión del sistema mayor, la creación de un ordenamiento de fondo, como el Código de Convivencia Urbana definitivo, que debe sancionarse antes de fin de año, ampliado por la incorporación de normas civiles sustanciales y de derecho penal permitiría la absorción por parte de estos tribunales de casi un treinta por ciento¹³ de la carga de trabajo actual de los juzgados civiles, comerciales, la casi totalidad de la carga de trabajo de los hoy inoperantes juzgados correccionales; y en definitiva de este modo, dar respuesta inmediata a los problemas que imponen una solución también inmediata¹⁴.

En los puntos siguientes se tratarán de fijar algunos lineamientos que podría seguir la organización de esta justicia, que hoy la ciudadanía reclama. Como se verá seguidamente: la competencia debe ser amplia tanto en cuestiones de falta, como administrativas, tributarias, civiles, comerciales y penales, pues la falta de tutela se repite en cada uno de estos marcos; no debe haber costo para recurrir, ni debe ser necesaria la representación legal¹⁵, el procedimiento debe ser sencillo y flexible¹⁶ con la finalidad primordial de dar solución al conflicto, es decir primando la mediación por sobre la instancia propiamente dicha jurisdiccional. Los Tribunales juzgarán oralmente en el momento y tendrán la posibilidad en caso de ser fácticamente complejo de remitir el juicio a conocimiento del sistema mayor. Asimismo deberán interactuar con las redes asistenciales de la comunidad y funcionar junto a consultorios jurídicos gratuitos y centros de mediación que puedan asesorar a la gente con problemas e incluso brindarle una solución antes de recurrir al tribunal¹⁷.

OBJETIVOS

¿PARA QUÉ QUEREMOS UNA JUSTICIA VECINAL O DE MENOR CUANTÍA? PARA...

- Dar respuesta y transparencia a los requerimientos de la sociedad en sus conflictos con otros vecinos o con las normas impuestas socialmente.
- Acercar la Justicia al Ciudadano, mediante una interrelación entre los vecinos y su organización judicial.
- Mejorar los niveles de seguridad barrial y establecer una canal de ayuda a los vecinos en relación a problemas de marginalidad y personas “de la calle”.

¹² Son nuevas oficinas creadas por el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, que poseen jurisdicción en una determinada zona de la ciudad fijada en base a índices de densidad de población -aproximadamente 200.000 habitantes por cada zona-. Estas se constituyen en el primer paso de un tendencia de descentralización en el ámbito del Gobierno Autónomo y en un futuro próximo se constituirán en Alcaldías, constituyéndose así en base de la próxima división política de la Ciudad de Buenos Aires. En ellas se reciben quejas y reclamos, se brinda información general, y entre otras cosas funcionan oficinas de mediación comunitaria.-

¹³ Este dato se obtiene de una muestra de campo recopilada por el FORES en un Juzgado Comercial y otro Civil de la Capital Federal, analizando la proporción de juicios ejecutivos y la cuantía de aquellos que restan.

¹⁴ BIELSA op. cit. pág. 34/35 se pronuncia por una justicia vecinal descentralizada y con un proceso abreviado.

¹⁵ El Código de Missouri (EUA) prevé la intervención de letrados optativa y da la posibilidad de que una parte obtenga asistencia jurídica si la otra concurre con su abogado. Este sistema es el que, en general prima, en los sistemas modernos de justicia menor.

¹⁶ Esta es una de las tantas diferencias con el proyecto presentado por el Senador Nacional, Aguirre Lanari y el apoyo de ADELCO, que no introduce agilidad al procedimiento, que parece en definitiva ser “más de lo mismo”.

¹⁷ M.J.N. Plan de Acción. pto. 3 “*TRIBUNALES DE PEQUEÑAS CAUSAS*”.

- Propender a la descongestión del Sistema Mayor, es decir de la justicia penal (correcional), civil y comercial (menor cuantía).

PRINCIPIOS:

¿DE QUÉ SE NUTRE UNA JUSTICIA VECINAL PARA ACTUAR?

- Celeridad
- Inmediatez y Oralidad
- Participación ciudadana
- Informalidad
- Eficiencia
- Simplicidad

COMPETENCIA

¿EN QUÉ ASUNTOS INTERVIENE O DEBERÍA INTERVENIR ESTA JUSTICIA?

- Civil y Comercial hasta cinco mil pesos -\$ 5.000- (no incluye juicios ejecutivos)
- Contravencional y Penal (Correcional) hasta dos años de prisión (leyes especiales, hurtos daños, lesiones, entre otros-)
- Faltas y Contencioso Administrativo Municipal.
- Residual y Voluntaria¹⁸

CARGA DE TRABAJO

¿CUÁNTOS ASUNTOS SE SOMETERÁN A ESTA JUSTICIA?

1. Contravenciones y delitos menores
2. Procesos civiles y comerciales hasta cinco mil pesos (excepto ejecuciones).
3. Faltas y Contencioso Administrativo local.

Estimación de los casos que anualmente se recibirán por CGP¹⁹ :

3000 contravenciones ²⁰	48.000
4.750 delitos menores o correccionales	76.000
6.250 procesos civiles y comerciales	100.000

¹⁸ La jurisdicción voluntaria es importante pues en la medida que el sistema funcione, las partes podrán fijar en sus contratos la jurisdicción de la justicia inmediata -que permitirá una solución más ágil, flexible y veloz del problema-.

¹⁹ Los datos volcados a continuación fueron obtenidos de la Estadística de la Corte Suprema de Justicia de la Nación - Año 1996-, de información brindada por la Policía Federal Argentina -Oficina de Estadísticas- y del mencionado estudio de campo que permite aplicarle una relación aproximada del 30 por ciento a la carga de trabajo de la justicia civil y comercial. Esta estimación también se comparó con la propia información de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto a la cantidades de juicios ejecutivos en el fuero Civil y en el Comercial.-

²⁰ La información se basa en los datos suministrados por la Policía Federal, pues al momento de elaboración de este trabajo, aún no se recibió la estadística requerida a los Juzgados Contravencionales de la ciudad de Buenos Aires.

14.000 TOTAL POR CGP/ CARGA SISTEMA

224.000

Dicha cifra multiplicada por el índice de subdenuncia, que como dijéramos se establece en un cincuenta por ciento, permite arribar a un carga máxima²¹ estimativa del orden de 21.000 expedientes por año por CGP²².-

ORGANIZACIÓN

Este esquema se debe integrar al sistema de Centros de Gestión y Participación de la Ciudad - 14 zonas, dos de ellas divididas en dos subzonas, totalizando 16 jurisdicciones- que en futuro conformarán la futura división política de la ciudad. En los edificios asignados se deberá fijar una oficina y una pequeña sala de audiencias para utilización compartida de los tribunales vecinales que funcionen en la misma. Estos por otra parte, podrían alternar sus horarios e incluso, siguiendo la exitosa experiencia desarrollada en Rio Grande do Sul, Brasil²³, podrían funcionar en un horario no laborable (por ejemplo después de las 18 horas o los días sábados durante todo el día y los domingos en horas de la tarde).-

TABLA DE HORARIOS

Lunes/Sábado:		Domingo	
-1er. turno	7/13 horas	-1er. turno	10/15 horas
-2do.turno	13/18 horas	-2do. turno	15/20 horas
-3er- turno	18/23 horas		

¿CÓMO SE CONFORMA?

ESQUEMA A:

- 1 Juez letrado (profesional)
- 1 Mediador del CGP
- 2 Asistentes (estudiantes de derecho)

²¹ Se establece como máxima pues se aplica una relación sumamente gravosa de tasa de subdenuncia, es decir que se espera un incremento del orden del cincuenta por ciento sobre la carga actual que tendría el sistema, extremo que difícilmente se produzca, al menos, a corto plazo.

²² Lamentablemente hasta el momento no se pudo confeccionar una mapa real de la densidad de procesos esparable por cada CGP en concreto, pues los datos de la estadística policial y judicial no informan acerca del domicilio del demandado o donde se cometió el hecho. Por otra parte se encuentra pendiente de respuesta una solicitud formulada a la Oficina de Estadísticas del Area de Descentralización del gobierno Autonomo de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de establecer que cantidad de quejas se presenta por día en cada uno de los CGP, lo que permitiría suponer fundadamente en que jurisdicciones hay mayores índices de litigiosidad.

²³B BORGES, Marco Afonso "LA JUSTICIA DE PEQUEÑAS CAUSAS EN EL BRASIL", ley N° 7.244 del 7/11/84 y Reglamento del Consejo de Conciliación y Arbitraje del Foro Regional de Sarandi -parte I pto. 2-. En idéntico sentido se pronuncia MORELLO en su proyecto para la justicia menor de la Provincia de Buenos Aires, ya citado.-

El Juez podrá ser de aquellos que quieran ser transferidos a la ciudad de Buenos Aires o bien Secretarios de la justicia que quieran adquirir experiencia como magistrados, y que en el marco de la reforma integral del sistema judicial deba ser reubicado.

Los estudiantes de derecho desempeñaran el cargo “AD HONOREM” en forma de pasantía, válida para las exigencias de la carrera universitaria²⁴.

ESQUEMA B:

- 3 Jueces “honorarios”
- 1 Asistente Legal
- 2 Auxiliares

Para este modelo, los jueces deberán ser elegidos de aquellos ciudadanos que se postulen por el Consejo de la Magistratura, se privilegiara para la selección aquellas personas mayores - jubiladas o pensionadas²⁵- que hayan ejercido la magistratura, la abogacía, la docencia o cualquier profesión universitaria, o bien aquellas personas que gocen de respeto y prestigio en el barrio. También podrán desempeñarlo aquellos que aún desempeñen sus oficios y quieran hacerlo. Sólo se abonará un viático por día efectivamente trabajado. Para ser elegido se deberá ser argentino, mayor de treinta y dos años, con estudios secundarios completos (aunque preferiblemente universitarios), sin antecedentes penales por la comisión de delitos dolosos. Los interesados deberán presentar sus antecedentes en el Consejo de la Magistratura.-

En cuanto a la figura del asistente legal, dado el carácter lego - en algunos casos- de los miembros del tribunal, este podrá dar el encuadre jurídico a la dispuesta planteada. Deberá ser un joven abogado, recién recibido que desempeñará su función en forma honoraria, equiparándose el ejercicio de esta función al desempeño de función pública judicial, a los fines de las selecciones que realice el Consejo de la Magistratura.-

ESQUEMA C:

- 3 Jueces
- 2 Asistentes

En este caso el tribunal podrá estar integrado por un juez profesional, un ciudadano - en ambos casos conforme lo definido en los esquemas anteriores- más el mediador que intervino en el caso correspondiente a ese Centro de Gestión y Participación -CGP-

En cualquiera de los tres esquemas, el personal del CGP deberá colaborar con los tribunales en la atención al público, así como también el Centro de Mediación del lugar y el Consejo de Seguridad Social.

CONSOLIDACIÓN

²⁴ En este sentido el programa práctico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y las pasantías de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano.-

²⁵PICARDI, Nicola “*LOS MODELOS DE JUSTICIA MENOR EN LA EXPERIENCIA EUROPEA*” -traducido por Lorenzo Córdova Vianello- pto. VII, pag. 654 “La nueva ley italiana prevé... que el juez de paz debe tener una edad no inferior a 50 y no superior a 71 años...”

¿DEBE SER UNA ESTRUCTURA DEFINITIVA O BIEN DEBE TENDER A OTRA CONFORMACIÓN?

Los tres esquemas esbozados en el punto anterior, permiten vislumbrar que no tiene por qué elegirse una estructura definitiva, sino que mediante la ejecución de experiencias pilotos podrá monitorearse el funcionamiento de los tres esquemas; incluso en el marco de la transferencia de jueces de la Nación a la ciudad de Buenos Aires, si es que ocurre, podrá aprovecharse a éstos, para que junto con los jueces de faltas y los nuevos jueces contravencionales, conformen los tribunales vecinales con los ciudadanos, de modo que estos vayan adquiriendo experiencia. Esto permitiría desarrollar la primer etapa como experiencia piloto y a la vez para lograr la capacitación de los jueces legos. A partir de la implementación y en el caso que funcione como se espera el modelo de jueces legos, no se nombrarían más jueces “profesionales” y el período de transición duraría hasta la renuncia o jubilación del último de los jueces “profesionales” momento en el que los tribunales vecinales se integrarían en su totalidad con vecinos. Esto conllevaría la necesidad de crear una escuela de capacitación, pero por otra parte, idéntica institución se prevé para los jueces “profesionales”. De este modo, si bien el modelo de por sí introduce una participación ciudadana ejemplar, una vez implementado en su totalidad, el ejercicio del “imperium” va estar en mano de los ciudadanos. En definitiva la consolidación del sistema se va a lograr cuando estos tribunales interactúen con la comunidad en forma directa y den respuesta a sus problemas y a la vez logren que la gente con problemas con la comunidad (“chicos de la calle”, mendigos, drogadictos, etc.) pueda ser reintegrada a la sociedad, a través de la actuación de las organizaciones intermedias y las redes de asistencia social del barrio.

FUNCIONAMIENTO

¿CÓMO DEBE FUNCIONAR LA JUSTICIA VECINAL?

Como fuera explicitado al referirme a los “Principios” su actuación debe ser ágil, expedita, inmediata. Su funcionamiento debe ser más asimilable a una “Guardia de un Hospital” que a un estudio jurídico o una oficina burocrática. La misión primordial es la solución del conflicto entre los vecinos o de uno de ellos con la ley o la comunidad; para eso la existencia de un mediador, incluso con facultades arbitrales anexo al Tribunal se convierte en la primer necesidad del sistema. Este cuerpo que ya existe en los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad, será el primero en enfrentar el problema planteado -cuestiones civiles, comerciales y familiares- y procurar darle alguna solución. En caso de no prosperar, el tribunal vecinal en una audiencia pública, resolverá sobre la cuestión. Si ésta fuera compleja, el tribunal podrá remitir las actuaciones a conocimiento de la justicia ordinaria.

Los Asistentes serán los encargados de atender al público y ayudarlo en la confección de unas planillas en las que el público completará sus datos personales, los del demandado, y los motivos de la demanda, agregará la documentación o detalle de la prueba que exista y ofrece; y tras fijar la audiencia de mediación, le entregará una copia de esta para que el interesado se encargue de su diligenciamiento mediante el envío de una carta certificada o carta documento al demandado.-

Para el caso de las contravenciones, faltas y delitos correccionales, los tribunales en presencia del infractor y previa exposición de la autoridad policial o del Ministerio Público y el

damnificado, resolverá luego de escuchar al imputado y producir la prueba necesaria para esclarecer el hecho.-

Todos los juicios serán grabados o filmados, cuyos cassettes o videos serán preservados hasta tanto transcurra un semana del vencimiento del plazo para recurrir la sentencia.-

ORDENAMIENTO PROCESAL

¿QUÉ NORMAS VAN A REGIR EL DESENVOLVIMIENTO DE ÉSTA?

Los procedimientos deben ser sumarios, orales y concentrados y por ende el ordenamiento ritual, sencillo y acotado. Las audiencias serán orales, sin actuación y se procederá a la grabación de las mismas por medios técnicos adecuados (grabación, filmación o digitalización). El Juez o el Tribunal fallará en forma inmediata, salvo que suspenda la audiencia para producir alguna prueba o informe ineludible. La regla será la inapelabilidad salvo para casos de montos por encima de los cinco mil pesos o penas de prisión, en cuyo caso la desgrabación de las audiencias correrá por cuenta y costa del interesado. La aplicación de sanciones accesorias como las establecidas por el art. 76bis. del Código Penal -suspensión del proceso a prueba-; o bien como las que prevé el Código de Convivencia debe ser lo común. La posibilidad de dar solución desde las redes de asistencia social a los problemas del acusado para facilitar su resocialización siempre debe ser tenida en cuenta. Para el caso de los procesos correccionales y contravencionales se debe asegurar la posibilidad de defensa de los imputados pero en el marco de un proceso sumario, caracterizado por la inmediatez y la concentración. Los imputados tendrán a su disposición la asistencia técnica necesaria, por intermedio de la Defensoría de la ciudad o de los distintos Centros de Asistencia Jurídica gratuita. El Colegio Profesional podrá, -por sorteo de aquellos abogados que voluntariamente quieran hacerlo-, confeccionar un listado de defensores de oficio para actuar en estos procesos.

En materia correccional, el sumario debería ser objeto de delegación por parte del magistrado en turno, que dispondría la sustanciación del sumario en sede de la justicia inmediata. A partir de ese momento la policía contaría con tres días para promover la acción, dentro de los siguientes cinco días el tribunal fijaría la audiencia a la que concurrirán las partes y testigos y se celebrará el juicio en forma sumaria. En el caso de tratarse de personas detenidas la autoridad contará con doce horas para presentar al imputado ante el Tribunal, donde en forma inmediata se resolverá el juicio. En el caso de denuncia ante la autoridad policial ésta elevará la misma en el mismo plazo y decidirá si adhiere a la actuación del denunciante o si será éste quien deberá impulsar la acción en el marco del proceso, que se sustanciará de forma similar al anterior pero las audiencias se podrán fijar dentro de los diez días.

En Materia Civil las demandas se harán ante el Tribunal, que fijará la audiencia dentro del plazo máximo de diez días. Al recibir la demanda, se remitirá el expediente a una instancia de mediación, en caso de no arribarse a un acuerdo, en ese momento se establecerá la fecha del juicio, que podrá ser en el momento o dentro de un plazo máximo de cinco días. Se podrá llegar a un acuerdo en el marco del juicio.-

En Materia Penal, también podrá arribarse a un acuerdo entre el Ministerio Público y el acusado, que deberá ser homologado por el Tribunal, o bien directamente entre éste y el Tribunal. Se podrán iniciar conjuntamente la acción civil y penal, tanto contra personas físicas como jurídicas, pudiendo incluso estas últimas ser citadas en garantía.-

PRESUPUESTO

¿CUÁNTO COSTARÁ ESTA JUSTICIA?

Esto dependerá de las factibilidades de adaptar los CGP a las necesidades de los Tribunales vecinales, como así también la del sistema informático en red que actualmente provee a éstos. Para ello se harán los estudios necesarios, en forma provisoria y para actuaciones en horarios no convencionales, podrán utilizarse las salas de audiencias de la justicia nacional.

El resto de los costos quedará determinado por la elección que se haga del régimen de los magistrados y empleados. Entiendo que la carencia de recursos y la necesidad de aumentar el compromiso social con el problema de la justicia y la inseguridad, impone procurar establecer un sistema de jueces legos “honorarios” que sólo reciban un emolumento para viáticos, asistidos por estudiantes de las facultades de derecho haciendo una pasantía y demás voluntarios que se postulen para ello. Como ya dijimos en un primer momento y obligados por las circunstancias los jueces designados por la legislatura, como así también aquellos que puedan traspasarse -y que puedan reasignarse por la descongestión del sistema de justicia mayor- integrarán estos tribunales hasta su renuncia o jubilación.

A ello se suman los gastos necesarios para su funcionamiento, para lo que debe tenerse en cuenta que hoy un juzgado nacional recibe doscientos pesos mensuales para gastos de funcionamiento y dos mil pesos semestrales para bienes de uso. El gasto de dos líneas telefónicas -una con fax- puede estimarse en mil pesos bimestrales.-

En definitiva hoy más de un noventa por ciento del gasto de un juzgado nacional se debe al pago de haberes, lo que permite suponer que el costo de un tribunal integrado “ad honorem” tiene un costo que en ningún caso puede superar los diez mil pesos anuales²⁶.-

¿QUÉ CANTIDAD DE TRIBUNALES SON NECESARIOS?

La necesidad de Tribunales está dada por el análisis efectuado en el punto referido a la “Carga de Trabajo” y varía según el CGP, en aquellos con mayor demanda de tutela jurisdiccional se puede estimar en 20.000 procesos por año, lo que torna imperioso al menos contar con veinte tribunales por CGP funcionando en forma rotativa, en otros no serán necesarios más de diez.- Como dijéramos para el caso de conformar un sistema con Tribunales integrados por personal honorario, la implementación de doscientas ochenta cortes, importaría un costo por debajo de los tres millones de pesos, más los gastos resultantes de la etapa de experimentación y de una oficina de estadística y control de gestión que dependiendo del Consejo de la Magistratura controle el desempeño de los tribunales.-

INSERCIÓN EN UN PLAN DE REFORMA JUDICIAL

Tal como fuera desarrollado en otros trabajos anteriores²⁷ este esquema de tribunales vecinales se convierte en la piedra basal del sistema, es la llave que puede permitir la reforma de la

²⁶

GARAVANO, G. C. “UNIDADES DE PRODUCCIÓN JUDICIAL Y SU COSTO”, 1998 (proxima publicación)

justicia de la Ciudad de Buenos Aires, pues se convertiría en un verdadero descongestionador de los Juzgados Civiles, Comerciales y Penales de Primera Instancia. Actuando en gran parte de los casos menos complejos y trascendentes en virtud de los bienes jurídicos comprometidos, pero más importantes para el ciudadano en su desenvolvimiento cotidiano.

De este modo “una justicia rápida, barata y eficaz”²⁸ puede hacer frente a los problemas más acuciantes de la ciudadanía que en última instancia son los detonadores de la sensación de inseguridad que hoy se vive, del mismo modo devolverían la confianza de ésta en las instituciones a través de su participación directa en ella.

El esquema quedaría conformado por una primer tramado conformado por los Tribunales vecinales con amplia competencia y ejercicio jurisdiccional inmediato y una segunda valla de contención estaría formada por la justicia nacional en donde se dirimirían las contiendas de mayor complejidad jurídica y fáctica.

Todo esto, en definitiva conforma solo uno de los pilares básicos de la reforma judicial tan reclamada, otros se deberán constiuir con la modificación de las estructuras funcionales, la modificación de la “oficina judicial”, la existencia de administradores de recursos idóneos, la capacitación de los magistrados, funcionarios y empleados, y contar con adecuados sistemas de gestión y de recursos humanos en la organización judicial.

²⁷ GARAVANO G.C. “UNIFICACIÓN DEL FUERO PENAL DE LA CAPITAL FEDERAL” 1993 y “JUSTICIA ARGENTINA: CRISIS Y SOLUCIONES” 1997 (próximos a publicarse).-

²⁸ BORGES Marcos A. op. cit pag. 657.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

SISTEMA PENITENCIARIO

El Sistema Penitenciario es la organización estatal responsable de la ejecución de las sanciones penales (penas o medidas de seguridad) que importan la privación o restricción de la libertad.

Las condiciones para el cumplimiento de las sanciones penales que conllevan la privación de la libertad se encuentran normadas en la Ley 24.660, complementaria del Código Penal, cuya promulgación data del 16 de julio de 1996.

Este instrumento legal recoge las recomendaciones de las Naciones Unidas y de otros modernos cuerpos normativos contemporáneos.

La República Argentina, por su organización, cuenta con un Servicio Penitenciario de nivel federal, para la atención de las necesidades de la Justicia Federal y Nacional reservándose las provincias la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad aplicadas por la justicia local. En ese orden se presentan en las provincias una diversidad de situaciones penitenciarias que responden a las características e historia de las jurisdicciones provinciales.

En efecto, cada Provincia como estado autónomo, tiene a su cargo la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad dentro de su territorio ordenadas por la justicia local aunque muchas de ellas no cuentan con organización penitenciaria propia..

Algunas provincias tienen sus respectivos servicios penitenciarios tal los casos de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Jujuy, La Rioja, Catamarca, San Luis , San Juan, Neuquén y Misiones. Un caso atípico es el de Mendoza que no posee un servicio penitenciario con estructura centralizada, pero sí establecimientos.

Por otra parte las provincias de más reciente organización, aquellas que anteriormente fueron Territorios Nacionales, aún no cuentan con sistemas penitenciarios organizados a excepción de la Provincia de Misiones y Neuquén, mientras que en otras se halla en proceso de formación.

Estas jurisdicciones presentan diversos matices. En principio en casi todos estos territorios provinciales existen establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal, heredero de las antiguas Cárceles Nacionales asentadas en los ex territorios.

En su conjunto los institutos del Servicio Penitenciario Federal alojan alrededor de 856 internos de las provincias en las cuales se hallan asentados.

En algunos casos, las provincias han suscripto convenios con el mencionado Servicio para alojar la población penal provincial, mecanismo que le permite al gobierno provincial ver satisfechas sus necesidades.

Otras provincias, aunque en menor medida también derivan a esa repartición parte de su población penal, sin mediar convenio de partes.

Asimismo, en algunas jurisdicciones parte de la población penal se aloja en reparticiones policiales, algunas de las cuales cuentan con sectores especialmente creadas para este fin.

CUADRO DE SITUACIÓN

Población Penal Provincial

Según cifras recogidas a través del Consejo Federal Permanente de Política y Reforma Penitenciaria durante el año 1997 las provincias alojaban en su conjunto 21.954 personas, más un número no preciso, pero superior a 3.000, detenidas en sedes policiales.

Del total casi la mitad corresponde a la Provincia de Buenos Aires. En cantidad de alojados continúan las provincias de Córdoba, Mendoza, Neuquén y Santa Fe con una cifra de entre 1200 y 1400 internos cada una. Salta y Chaco con más de 800 y 600 personas son las jurisdicciones que le siguen, si bien cabe aclarar que la primera de ellas incluye casi 300 internos federales.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

Catamarca, Chubut, La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego son las provincias con las menores poblaciones penales, las cuales resultan inferiores a los 100 internos por cada jurisdicción.

En cuanto a la tasa de encarcelamiento el promedio de las provincias es de 69 personas cada 100.000 habitantes, destacándose por ser la más alta la provincia del Neuquén con una tasa de 276 personas cada 100.000 habitantes. En el extremo opuesto se ubica la provincia de Tucumán con una tasa de 20 internos para la misma cantidad de habitantes.

Del estudio de las cifras de la composición de las poblaciones penales también surgen amplias diferencias entre las distintas jurisdicciones. Ordenados según su situación judicial el promedio para todas las provincias corresponde a 69% de procesados, 26% de condenados y 5% a otras categorías, en general contraventores.

En las provincias de Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa y Tierra del Fuego el porcentaje mayor corresponde a personas condenadas aunque, a excepción de Entre Ríos, se trata de un volumen de población penal inferior a los 100 internos.

Por el contrario la provincia de Buenos Aires con más de 6.700 procesados alojados en su sistema penitenciario, cifra que resulta mucho más elevada si se consideran los detenidos en sede policial, es la que mayor cantidad de encausados contabiliza, representando éste número el 78% de los alojados,

Aunque con otros volúmenes de población, Santiago del Estero, con 91% y San Juan con 88% resultan las jurisdicciones con mayor porcentaje de procesados.

Del total de la población penal alojada en las jurisdicciones provinciales 94% corresponde a personas del sexo masculino y 6% al sexo femenino, cuya cantidad supera las 1.300 mujeres. En materia de población penal femenina las jurisdicciones que sobresalen del resto son la de Buenos Aires con 307 internas, Salta con 122 y Córdoba con 101. En Salta hay una alta incidencia de detenidas por delitos federales.

Como contraposición a los guarismos mencionados en ocho jurisdicciones el total de mujeres privadas de la libertad no llega a las 10 personas en cada jurisdicción provincial.

El número de jóvenes adultos (entre 18 y 21 años) alojados en las provincias es 3.058, lo cual representa al 14% de la población penal provincial; el 96% son varones.

Nuevamente la provincia de Buenos Aires, con 1282 internos es la que mayor cantidad de jóvenes aloja, seguida por las de Córdoba, Chaco y Neuquén con cifras entre 200 y 270 internos y las de Mendoza y Santa Fe con más de 150 jóvenes, al tiempo que en otras cuatro jurisdicciones no alcanzan a superar la cifra de 10 internos, tal es el caso de Catamarca, Chubut, San Luis, La Rioja y Tierra del Fuego.

Un problema que merece especial atención por las negativas consecuencias que acarrea es el alojamiento de menores de 18 años en establecimientos para mayores. Esta situación se presenta en mayor o menor grado en al menos la mitad de las jurisdicciones.

Regionalizando el total de la población penal su distribución es la siguiente: 47% corresponde a la provincia de Buenos Aires, 21% a las provincias del Litoral, 9% a la región Central, 9% a la Patagonia, 8% al Noroeste y 6% a Cuyo.

Infraestructura existente

En las provincias existen alrededor de 100 edificios carcelarios, cuyo número puede llegar a duplicarse si se consideran las alcaidías policiales. De los 100 edificios carcelarios y penitenciarios aproximadamente sólo un 30% fue diseñado especialmente para funcionar como establecimientos penales, muchos de ellos datan de la primera mitad del siglo e incluso algunos superan los 120 años.

En líneas generales, ya que no existe un relevamiento de la infraestructura edilicia penitenciaria, puede decirse que muchos de los edificios son inadecuados, bien por tratarse de construcciones que han superado su vida útil, por hallarse sobrepoblados o por poseer un diseño que no se adapta a los actuales

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

requerimientos operativos de cárceles y prisiones, sea esto por consistir en estructuras adaptadas de otros usos o por poseer un diseño penitenciario obsoleto.

Por otra parte, se advierte la ausencia de establecimientos penitenciarios para alojar población femenina, como asimismo unidades destinadas a los jóvenes adultos. En general no se cumplen adecuadamente las prescripciones vigentes en cuanto a la separación de los internos procesados de los condenados.

No obstante en los últimos años se ha desarrollado un intenso movimiento en torno a las construcciones penitenciarias, actividad que en nuestro país no ha mostrado en el pasado reciente el ritmo constante que debiera tener acompañando el crecimiento de la población penal.

Al igual que el Gobierno Nacional, la provincia de Buenos Aires está desarrollando un vasto plan de construcción y ampliación de establecimientos penitenciarios. Según un informe presentado a comienzos de octubre ante la 3ª Reunión de Ministros con Competencia Carcelaria y Penitenciaria, mediante el Plan Penitenciario Bonaerense se han habilitado 4 cárceles nuevas con un total de 1.640 plazas, además de otras remodelaciones y ampliaciones, y se encuentran planificadas 3.222 nuevas plazas para los próximos dos años.

La provincia de Córdoba construye el Complejo para Condenados Varones, un conjunto de 4 establecimientos para alojar internos condenados en las distintas etapas de la progresividad del régimen penitenciario, con un total de más de 1.600 plazas.

Las provincias de Neuquén, San Luis y Misiones han construido en los últimos años nuevas unidades penitenciarias. Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego, Jujuy, Mendoza, Misiones, Entre Ríos, Corrientes, Catamarca, Río Negro y Santa Cruz se encuentran en distintas fases de planificación o de ejecución de edificios carcelarios y penitenciarios.

Entre las características salientes de las nuevas construcciones pueden citarse las siguientes:

La casi totalidad de los establecimientos son celulares, es decir que cada interno cuenta con un cuarto individual, lo que aumenta su protección personal

y genera un establecimiento más seguro al permitir la separación nocturna de los detenidos.

En general los servicios sanitarios se encuentran dentro de la celda. Esta y otras características, referidas a las condiciones ambientales y funcionales, hacen que los edificios se encuadren dentro de las exigencias de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas.

Su capacidad varía entre 300 y 400 plazas, mejorando la relación entre los internos y el personal y permitiendo poblaciones más homogéneas. Incluso los grandes complejos, como el de Córdoba y General Alvear (Bs.As.) son en realidad un conjunto de unidades autónomas y separadas entre sí cuyas capacidades individuales oscilan en las mencionadas.

A su vez los establecimientos se hallan subdivididos en cuerpos con una cantidad de celdas cuyo número varía entre 25 y 50 cada uno, con lo que resulta posible lograr una clasificación apropiada de la población allí alojada, mejorando la convivencia y facilitando la individualización de tratamiento.

Sin embargo la mayoría de las plazas construidas corresponden a institutos cerrados, motivado por la necesidad de resolver la sobrepoblación en los institutos de encausados, cifra que como fuera visto resulta demasiado elevada respecto de las personas condenadas.

Régimen Penitenciario

Un adecuado régimen penitenciario consiste en el conjunto de condiciones e influencias que se reúnen en una institución para procurar la obtención de la finalidad particular que se le asigne a la ejecución de la sanción privativa de la libertad con relación a una serie de delincuentes criminológicamente integrada. Sus componentes indispensables son los que a continuación se apuntan:

PERSONAL IDÓNEO

La necesidad de contar con personal calificado y adecuadamente capacitado surge como el principal elemento a considerar. Para ello es necesario organizar un apropiado proceso de selección e implementar programas de capacitación y entrenamiento del personal.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

CLASIFICACIÓN DE INTERNOS

La selección y clasificación de los internos es un aspecto mencionado desde los comienzos de la penología como una condición básica a fin de lograr un nivel de convivencia aceptable y para desarrollar un tratamiento adecuado para cada grupo particular de internos.

NIVEL DE CONVIVENCIA

El conocimiento acabado por parte de la población penal de las normas que rigen la convivencia y la disciplina resulta imprescindible para la dinámica cotidiana del establecimiento penal, para atemperar tensiones que generen conflictos violentos y para el desarrollo de los programas de tratamiento que se encaren.

Según el tipo de establecimiento corresponderá determinar su organización, el grado de custodia a implementar y la redacción de los Reglamentos, Normas de Procedimiento y las Ordenes de los Puestos.

PROGRAMAS DE TRATAMIENTO

La organización de los programas de tratamiento debe considerar la atención de las necesidades de los internos a los efectos de proporcionarles elementos que les ayuden en el futuro, a desenvolverse en la sociedad, principalmente basados en el trabajo, la formación profesional, la enseñanza, la asistencia médica, social y espiritual y los que fomenten las relaciones familiares y sociales.

CONTINENTE ARQUITECTÓNICO

La envolvente arquitectónica determina la imagen del instituto, su grado de integración con el entorno, condiciona los patrones de conducta y provee los niveles de seguridad, accesibilidad espacial y condiciones de vigilancia y supervisión. Estos elementos hacen que su conformación y diseño impacten en las condiciones operativas del establecimiento.

RECONVERSIÓN EDILICIA

La reconversión edilicia de los establecimientos carcelarios y penitenciarios debe basarse en los postulados establecidos en el Capítulo XV de la

Ley 24.660, en la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas y en las características y modalidades propias de cada región, las cuales como quedara visto distan de ser homogéneas.

Cabe realizar en este punto una consideración relacionada con la reconversión de edificios ya existentes. Al respecto, en determinadas ocasiones, ya sea por necesidades económicas o bien por dificultades relacionadas con la obtención de predios u por otras, es necesario evaluar la factibilidad de reconvertir edificios existentes para otros fines, en establecimientos penitenciarios.

Es una alternativa que en principio puede resultar conveniente para los casos en que se requieran unidades con un grado de seguridad entre mediano y bajo, no siendo el camino recomendable para cuando se deba resolver una necesidad de establecimiento de máxima seguridad. Estos últimos requieren particulares exigencias en cuanto a sectores diferenciados, diseño de plantas, utilización de materiales y equipamiento tecnológico que difícilmente pueda aceptar el reciclaje de edificios concebidos para otros fines.

En este punto debe ponerse especial cuidado en la estimación presupuestaria de las obras que se efectuarán para la adaptación de los edificios, incluyendo los costos de las demoliciones requeridas para concretar el proyecto y las necesarias para la adecuada implantación del cerco perimetral o envolvente exterior de seguridad.

Otro aspecto de cuidado es el diseño de los sectores de alojamiento, ya que su adecuación a las condiciones operativas penitenciarias pueden exigir remodelaciones que resulten costosas o cuyo resultado último no sea el esperado

Cabe destacar que los costos operativos de un establecimiento penitenciario son sensiblemente mayores que los de su construcción. A modo de ejemplo, se expresa que en un establecimiento penitenciario típico las erogaciones para un período de treinta años suele repartirse de la siguiente forma: 10% costos de construcción, 10 al 15% gastos de operación y conservación, incluyendo aquellos necesarios para atender a la población penal y el resto o sea entre el 75 y el 80% corresponden a gastos de personal.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

Por ello en un estudio global de reconversión de edificios existentes deben analizarse todas estas cuestiones, en especial por su incidencia el costo que demandará el personal requerido para su operación, en un diagrama de labor prácticamente en casi todos los puestos de 24 horas.

Ubicación geográfica

La ubicación geográfica de un establecimiento penitenciario puede responder a una condición local o regional. En el primer caso la implantación de una cárcel estará supeditada a la existencia de accesos rápidos a las sedes judiciales o en una alternativa de máxima a su cercanía. En el caso de las prisiones, es conveniente situarlas en las proximidades de los lugares de orígenes de los internos que aloja, a fin de permitir el contacto fluido con sus núcleos de afecto o con representantes de la comunidad de pertenencia.

Complementariamente a la selección del sitio resulta importante la evaluación del stock de infraestructura de servicios o las posibilidades de abastecimiento de la misma (servicios sanitarios, gas, electricidad, comunicaciones, etc.)

Es oportuno reflexionar en este punto sobre la posibilidad de crear establecimientos regionales, que satisfagan necesidades en conjunto de varias jurisdicciones, que se encuentran próximas geográficamente y a las cuales no les resultaría operativo sostener individualmente un establecimiento de determinadas características. Esto se aprecia particularmente en aquellos casos en que se requieran establecimientos para el desarrollo de tratamientos especializados o para el alojamiento de internas mujeres. Esta alternativa coadyuva a sostener un sistema penitenciario integrado y orientado a una mejor individualización del tratamiento.

Otro aspecto a analizar, es la acogida que la comunidad del lugar prestará a la instalación de una cárcel o prisión. Probablemente sea más sencillo encontrar un satisfactorio soporte comunitario para la construcción de establecimientos penales en aquellas localidades donde ya existan otras unidades en funcionamiento o en pequeñas comunidades de economías muy deprimidas en las que se identifique a la iniciativa como una posibilidad de generación de nuevos puestos de trabajo o de impulso económico en general.

En otras oportunidades será necesario realizar una tarea previa de sensibilización ante la posibilidad de rechazo que pueda surgir de la comunidad interesada.

Tipos de establecimientos

La Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad requiere que para cada jurisdicción del país, en la medida que resulte necesario y organizados separadamente para hombres y para mujeres, existan los siguientes tipos de establecimientos:

CÁRCELES PARA PROCESADOS

Si bien tienden a emplearse como sinónimos cárceles y prisiones tienen funciones y dinámicas completamente distintas unas de otras. Mientras que las prisiones se destinan al cumplimiento de las penas, las cárceles alojan a los detenidos preventivamente.

Por otra parte, existen ciertas cuestiones operativas que diferencian a ambos establecimientos penales y que se relacionan con la alta rotación de la población y la tensión propia de sus alojados pendientes de las decisiones judiciales y sumidos en un grado de incertidumbre sobre su futuro.

Los frecuentes traslados de los internos a las sedes judiciales determinan que el sector de admisión y remisión de internos debe ser adecuadamente diseñado para resultar operativo, en orden al continuo movimiento de internos que ingresan, egresan o deban ser trasladados a los tribunales. En este aspecto, se debe maximizar el análisis e implementación del equipamiento informático, para agilizar las actividades de registro.

CENTROS DE OBSERVACIÓN PARA CONDENADOS

Una vez sentenciado el interno debe dejar el establecimiento de procesados y ser alojado en un Centro de Observación. Este Centro puede ser una unidad semiautónoma dentro de una cárcel, dentro de una prisión o un establecimiento independiente.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

El Centro de Observación es la unidad organizacional destinada al cumplimiento de tareas diagnósticas, en el mismo desarrolla su actividad el cuerpo profesional de carácter interdisciplinario que debe formular el diagnóstico y pronóstico criminológico, por lo que se deberán prever adecuados locales para la realización de entrevistas, reunión de profesionales, archivos y otros sectores de apoyo. Dada la alta rotación de internos que existirá en este sector se estima como conveniente no superar el número de 24 unidades de celdas por agrupamientos. Este sector debe proporcionar en su conjunto respuestas de infraestructura adecuadas para llevar a cabo la clasificación de los internos.

INSTITUCIONES DIFERENCIADAS POR SU RÉGIMEN PARA LA EJECUCIÓN DE LA PENA.

Las Reglas Mínimas sugieren la conveniencia de que los internos sean distribuidos en establecimientos distintos o en sectores diferenciados donde puedan recibir el tratamiento necesario y señalan la necesidad de establecer diversos grados de seguridad conforme sea adecuado para los distintos grupos.

La Ley de Ejecución establece que según lo requiera el volumen y la composición de la población penal deberá contarse con establecimientos de régimen abierto, semiabierto y cerrado.

Los establecimientos penitenciarios deben proveer un alojamiento seguro empleando adecuados y eficaces elementos de seguridad que en su conjunto resulten lo menos restrictivo posible para la población penal, para lo cual resulta necesario organizar diferentes tipos de institutos en íntima relación con las características de la población a alojar.

La arquitectura conforma uno de los componentes del régimen penitenciario aportando los elementos de seguridad física, restringiendo o facilitando el desplazamiento y proporcionando los espacios requeridos por los programas de alojamiento.

Es por ello que los edificios deben adecuarse a cada etapa de la progresividad establecidas por la ley y los reglamentos. La envolvente arquitectónica contribuye también a condicionar los patrones de conducta y juega un rol de importancia en la generación de la imagen.

Los edificios para la aplicación del **Régimen Cerrado** se encuentran obligados a emplear un cerco perimetral que asegure que los internos permanezcan dentro del instituto. Según sea el grado de desplazamiento admitido puede tratarse de un régimen cerrado estático o dinámico o bien de un régimen semicerrado.

El **Régimen Cerrado** estático constituye la más limitada de las opciones y consiste en evitar el desplazamiento del interno por el edificio, disponiendo los servicios y programas en las proximidades del sector de alojamiento. El Régimen Cerrado Dinámico permite un desplazamiento controlado de los internos por el interior del edificio a fin de que puedan acceder a los diversos sectores cubiertos y abiertos, con lo cual se mejora notablemente la accesibilidad espacial.

Los edificios de **Régimen Cerrado** son los herederos de las viejas concepciones arquitectónicas basadas en el aislamiento. Llevan en su génesis los inconvenientes que tradicionalmente afectan a cárceles y prisiones: pobres condiciones higiénicas, falta de ventilación, escasez de espacio, imagen amenazante y otras características que suelen definir los hábitats penitenciarios.

Es por ello que su empleo debe limitarse a individuos de conducta probadamente impredecible o a tiempos breves de alojamiento. Aún en estos casos deben evitarse las deficiencias de diseño antes apuntadas.

El **Régimen Semicerrado**, la más adecuada de las variantes para éste tipo de institutos, concentra los dispositivos de seguridad en el perímetro, permitiendo crear ambientes más normales en su interior.

Los edificios para establecimientos de **Régimen Semiabierto** cuentan con menores dispositivos de seguridad, principalmente concentrados en su perímetro. La tendencia en su diseño incluye la disposición de edificios independientes de alojamiento y los edificios de apoyo, con instalaciones adyacentes, fuera del cerco perimetral, para actividades laborales protegidas con un cordón móvil de vigilancia.

Los institutos de **Régimen Abierto** se caracterizan, según la definición elaborada por las Naciones Unidas, por carecer de precauciones

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

materiales para evitar la evasión, basando su accionar en el principio de auto disciplina. Atendiendo al principio del pequeño grupo sus instalaciones son reducidas, limitándose a una vivienda urbana o suburbana para 5 a 8 ocupantes, preferentemente en habitaciones individuales y cuyas características se acerquen en lo posible a las condiciones habitacionales de la comunidad en la que deban reinsertarse los internos.

Los distintos tipos de establecimientos mencionados alojan a poblaciones penales diferenciadas por sus características de personalidad, por su pronóstico de reinserción social y por sus avances en las distintas etapas de la Progresividad del Régimen Penitenciario, va de suyo que los que se encuentran transitando el Período de Prueba, en sus distintas modalidades, deben ser destinados a establecimientos de Régimen Semiabierto o Abierto.

ESTABLECIMIENTOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL ESPECIALIZADOS

Son aquellos de carácter asistencial médico o psiquiátrico. Deben constituir unidades con autonomía orgánica, funcional y espacial.

En estos establecimientos debe primar el carácter asistencial tanto en su concepción y diseño como en sus aspectos operativos.

CENTROS DE TRATAMIENTO EN EL MEDIO LIBRE

A los institutos abiertos corresponde agregar, a partir de la sanción de la Ley 24.660 los centros de tratamiento en el medio libre para el cumplimiento de las alternativas allí previstas que contemplan la semidetención, la prisión discontinua y la prisión diurna y nocturna.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO.

El siguiente constituye un listado de los puntos a considerar para la planificación integral de un instituto penitenciario.

Determinación de la necesidad: elaboración del Plan Maestro

Objetivo del establecimiento

Su integración dentro del sistema penitenciario

Población penal a alojar

Características y perfil

Evolución de la población penal

Promedio diario de los internos a alojar
Tiempo de estadía de los internos en el establecimiento
Cantidad de ingresos y egresos de internos.

Principios operativos a aplicar

Organización del establecimiento
Relaciones funcionales de los espacios
Planta de personal

Proceso de elaboración del Programa Operativo

Definición de la metodología operacional del establecimiento
Definición de los objetivos del establecimiento
Establecer la estructura organizativa
Establecer la clasificación de los internos: perfiles y subdivisión de la población penal.

Determinar el nivel de seguridad del establecimiento
Estipular los programas de tratamiento a implementar.
Definición de los procedimientos y normas operativas.

Determinación de la planta de personal. Este aspecto es frecuentemente subestimado en el diseño de un instituto penitenciario. Pero resulta de fundamental importancia determinar la planta de personal antes y durante la realización del proyecto y no después.

- Consideraciones para la formulación de un Programa de Necesidades.
Elaboración de diagramas funcionales, globales y por áreas.
Elaboración de los escenarios previstos para cada uno de los sectores.
Establecer los lineamientos del diseño.
Prever las posibilidades de crecimiento
Definir los niveles de equipamiento.
Determinar los locales y las superficies

MODELOS ARQUITECTÓNICOS

EL MODELO LINEAL DE VIGILANCIA INTERMITENTE

Las cárceles y prisiones convencionales, según la disposición de sus alojamientos, sector clave en los edificios carcelarios y penitenciarios, guardan una característica en común: la alineación de celdas o dormitorios, sean exteriores o interiores, a lo largo de un corredor con lo cual la vigilancia es ejercida en forma intermitente.

El concepto de vigilancia intermitente implica que el celador debe efectuar rondas por los pasillos a los efectos de observar la actividad de los internos, o bien permanecer en controles o celadurías, generalmente ubicadas detrás de barreras físicas que le brindan seguridad, con lo cual los internos permanecen sin supervisión durante los intervalos de las recorridas. A este modelo arquitectónico-operativo se lo conoce como lineal de vigilancia intermitente.

Dentro de la amplia gama de elementos negativos asociados al enclaustramiento se encuentran la lucha entre los internos por el liderazgo, las agresiones, las conductas desviadas, el contrabando de elementos y sustancias no permitidas, los motines, las fugas, los miedos, odios y las tensiones que se originan tanto entre los internos, como entre éstos y el personal, la generación de patologías psiquiátricas, el aislamiento de su familia, etc.

Entre otras causales que favorecen la inseguridad dentro de las cárceles, se pueden enunciar las siguientes:

a) La distribución lineal de celdas a lo largo de un corredor provee amplias oportunidades a los internos de desarrollar conductas violentas y destructivas sin que el personal de custodia lo perciba.

b) la vigilancia intermitente deja a los internos sin observación durante una parte importante del tiempo.

c) los inadecuados, cuando no inexistentes sistemas de clasificación, con lo cual se mezclan las más antagónicas variedades de la personalidad humana.

d) la constante rotación de los internos que deviene en un ambiente inestable e impredecible.

e) la sobrepoblación en los alojamientos que potencian situaciones agresivas y violentas.

EL MODELO PODULAR DE VIGILANCIA REMOTA

Este modelo se basa en una concepción arquitectónica que ordena las celdas de los internos, dispuestas en dos niveles, en torno a un gran espacio central de doble altura (a este tipo de edificio se lo ha denominado “pod”). El celador observa desde un puesto de control seguro, estratégicamente ubicado, el accionar de los internos dentro del pabellón.

Dado que el celador no puede ejercer una supervisión preventiva en el trato con los internos sino solamente una observación pasiva, sus posibilidades de tener un control efectivo sobre los internos se ven disminuidas.

Las condiciones de este sistema, a pesar de ser superiores al antiguo método de vigilancia intermitente, llevan implícitas las siguientes desventajas:

Impiden el contacto directo entre el agente y el interno, con lo cual se pierde el efecto positivo del personal sobre los internos y al quedar sin supervisión son los internos quienes tienen la iniciativa dentro del pabellón, generando esto un aumento de la tensión. La separación física potencia la relación “ellos y nosotros”, entre el personal y los internos.

La función de los agentes se ve limitada a tareas de operador de sistemas, lo que gráficamente podría llamarse "aprietabotones", tendiéndose por ello a la desprofesionalización de su función pedagógica.

Los agentes al estar fuera del pabellón y no poder desplazarse dentro de él, deben efectuar mediante el empleo de recursos tecnológicos todas las operaciones e incluso las comunicaciones con los vigilados, lo cual eleva el costo de esta tipología.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

EL MODELO PODULAR DE SUPERVISIÓN DIRECTA

Este sistema que combina el diseño arquitectónico con técnicas de manejo y administración de internos, se compone de los siguientes elementos:

- a) amplia movilidad del interno dentro del módulo,
- b) alto grado de interacción agente-interno,
- c) preciso sistema de clasificación de los internos,
- d) adecuado cumplimiento del reglamento, y
- e) personal debidamente capacitado.

Desde el punto de vista de la estructura física el módulo (“Pod”) está conformado por celdas perimetrales, agrupadas en torno a un espacio central multiuso, de forma tal que dentro de él no haya "puntos oscuros" o “sombras” a la vigilancia del celador. El aspecto interior busca reducir al mínimo el trauma del encarcelamiento mediante la eliminación de aquellos elementos que le dan su carácter simbólico.

La seguridad se concentra en el perímetro, evitando de esta forma una sucesión de espacios con controles físicos lo que permite una mayor movilidad del interno dentro del módulo y una mejor interacción con el personal, lo cual contribuye a reducir las tensiones.

La incorporación de la iluminación natural, colores, nuevos diseños y nuevas tecnologías de materiales, como el policarbonato multilaminado, posibilita generar ambientes más normales alejados de la tradicional imagen carcelaria.

La cantidad de celdas por módulo varía entre 48 a 64, según el tipo de establecimiento.

Las celdas son individuales, con servicios sanitarios en su interior, su puerta es ciega con una ventana que otorga una discreta visual de su interior sin comprometer la privacidad del interno.

El salón de estar es de doble altura, con iluminación cenital y amplias ventanas al exterior. Se diseñan de forma de crear "rincones", donde los internos puedan agruparse según su afinidad o actividad.

El puesto de trabajo del celador consta de un mostrador, de forma que posea un lugar propio, pero sin crear barreras físicas entre él y los internos. Desde este sitio el agente tiene una visión directa de todos los lugares del pabellón, de forma que ningún interno pueda sustraerse de la supervisión. Toda la sala de estar, las puertas de las celdas, las duchas, el patio exterior, los accesos a salas de apoyo, recintos de visitas, etc. se encuentran a la vista del celador.

Criterios de diseño

CRITERIOS GENERALES

Las diversas situaciones que se presentan en las diferentes jurisdicciones, las características de la población penal, las cuestiones vinculadas con las condiciones ambientales propias del lugar, los distintos marcos jurídicos que devienen de las normas procesales vigentes en cada provincia, las posibilidades económicas de sus erarios y las condiciones de infraestructura existentes entre otras variables a considerar, coadyuvan a que no se estime prudente concebir un planteo de “ establecimiento tipo “ pero ello no obsta a que puedan formularse algunos criterios rectores de diseño que, prudentemente empleados, resulten una guía para la planificación de edificios para cárceles y prisiones a adaptarse a las particularidades.

Los edificios de cárceles y prisiones deben favorecer la reinserción social de los detenidos. Este principio básico de la legislación de ejecución penal resulta más alcanzable en tanto el edificio promueva su integración con el entorno de la comunidad en la cual se encuentra insertado. La imagen convencional de la “muralla” que rodea la prisión, segregando al individuo de la sociedad y estableciendo unas condiciones de vida internas altamente institucionalizada debe ser reemplazada por una imagen más residencial y menos institucionalizada, lo cual es factible para la mayoría de la población penal.

La ubicación de los establecimientos penitenciarios debe responder a las necesidades de la comunidad en orden a facilitar el acceso de los allegados a

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

los internos y al personal que trabaja en la institución. En el caso de las cárceles, deben considerarse las posibilidades de contar con vías de comunicación rápidas con las sedes judiciales a cuya disposición se encuentran los alojados.

La apariencia del establecimiento debe ser motivo de estudio a fin de evitar la estigmatización que produce la tradicional imagen carcelaria, con su masiva presencia de muros, barrotes y largos corredores, elementos estos que pueden ser evitados, mediante un cuidadoso empleo de materiales y un correcto diseño, que contemple estos aspectos sin menoscabar las condiciones de seguridad del establecimiento. Por ejemplo, el empleo de vidriados de seguridad, evita la presencia de rejas y mejora la condición acústica y visual de los espacios. Es de destacar que una mejor condición ambiental no sólo provee una mejor calidad de vida a los internos sino al personal que allí trabaja, creando un ambiente laboral más estimulante y profesional.

La ley establece que el régimen penitenciario deberá utilizar todos los medios de tratamiento interdisciplinario que resulten apropiados. A fin de cumplir con este objetivo el edificio deberá ser diseñado con un máximo grado de flexibilidad espacial, a fin de permitir acomodar distintos programas de tratamiento, tanto los que hoy se emplean como los que pudieran adoptarse en un futuro, dado la dinámica que presenta en este aspecto la penología.

Al mismo tiempo deben considerarse las posibilidades de expansión de todos los componentes del establecimiento, tanto los destinados al alojamiento como los sectores para la realización de programas y servicios. Estas previsiones deben tomarse en función de la prolongada vida útil de las cárceles y prisiones, a menudo más allá de lo que su estructura está en condiciones de soportar, junto con la dificultad que se presenta a la hora de obtener un predio para su construcción

En cuanto a la capacidad del establecimiento, el Primer Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de las Naciones Unidas señala la conveniencia de evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para el tratamiento.

Resulta evidente que un elevado número de internos constituye un problema en orden a establecer una institución manejable.

La inevitable consecuencia del elevado número de internos puede resumirse en una organización burocratizada, una magnificación de las tensiones y frustraciones asociadas al encarcelamiento y en una uniformización que se traduce en despersonalización. El ideal de la rehabilitación sucumbe ante la mera contención, ante la necesidad de mantener el establecimiento en condiciones operativas aceptables.

En general, pues siempre habrá casos particulares, los establecimientos para adultos deben limitarse a alojar como máximo entre 300 y 400 personas y los de jóvenes adultos (entre 18 y 21 años) en 150 plazas. Aquí cabe aclarar que por establecimiento se entiende una organización autónoma, con una población penal clasificada, atendida por un personal dedicado y cuyos internos acceden a espacios propios, tanto de alojamiento como de programas y auxiliares. Estas condiciones son las que aseguran la individualización del tratamiento exigidas por la ley.

Este concepto es aplicable tanto a la clasificación por sexo, por situación judicial, como por edad.

A continuación de la recomendación de las Naciones Unidas citada se menciona la siguiente: no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.

Para muchas jurisdicciones el escaso número de un tipo determinado de internos les impide contar con una institución apropiada. Consideramos que la regionalización puede facilitar la diversificación de establecimientos penitenciarios a fin de que la población penal que requiere tratamientos específicos los pueda recibir en forma adecuada en los términos que prevé la ley.

Conviene reiterar que los menores de 18 años NO deben ser alojados en ningún caso en institutos para mayores de esa edad.

El diseño de establecimientos carcelarios y penitenciarios debe considerar una adecuada utilización de los espacios y proveer una conveniente relación funcional entre sus componentes evitando los espacios residuales. Así mismo deben minimizarse los espacios destinados a circulaciones mediante un

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

diseño efectivo. Existen establecimientos penitenciarios donde la mitad de su superficie cubierta está compuesta por corredores.

Respecto a la incorporación de tecnología en el manejo de los establecimientos penitenciarios cabe señalar que su prudente empleo puede producir notables mejoras y economías.

La disposición de un circuito cerrado de televisión en el perímetro, accesos y otros puntos sensibles contribuye a mejorar las condiciones de vigilancia y provee, mediante el empleo de videograbadoras, un respaldo para las condiciones operativas ante eventos y situaciones de emergencia.

El empleo de detectores de metales resulta una necesidad en establecimientos cerrados, lo mismo que un sistema portátil de comunicaciones para el personal.

Han sucedido demasiados incendios trágicos en establecimientos penitenciarios para que este punto no sea debidamente considerado a la hora de desarrollar un diseño de un instituto de detención. Junto con una adecuada prevención de incendios, mediante la apropiada selección de los materiales a emplear, y a la disposición de elementos para combatir los incendios, resulta de primordial importancia que los sectores cuenten, especialmente los alojamientos, con vías alternativas de egreso para casos de incendio.

b) Areas de Alojamiento

Conforme a los lineamientos establecidos por las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas las celdas o cuartos destinados al alojamiento nocturno deben ser ocupados por un sólo interno. Este criterio también es sugerido por la Ley de Ejecución, especialmente para los establecimientos cerrados y semiabiertos.

Si bien el empleo de la celda tiene su origen en las antiguas penitenciarías, como lugar de aislamiento de los penados y como único espacio que era empleado como dormitorio, comedor, taller, etc., la concepción moderna de la celda, más bien cuarto individual, se fundamenta en proporcionar al interno un lugar que le permita graduar su grado de relación social con el resto de los ocupantes del sector, contar con un espacio propio personal que le proporcione un sentido de

dignidad y que al mismo tiempo le brinde protección ante agresiones y facilite las tareas de vigilancia del personal.

Tanto las cárceles como las prisiones que se proyecten deberían contar con celdas individuales, incluso si se intentara una remodelación de importancia en un establecimiento que cuente con alojamientos colectivos, debería considerarse seriamente su conversión en celular.

La Ley de Ejecución acepta los alojamientos colectivos en institutos abiertos, aunque resulta preferible, aún en este caso optar por cuartos individuales.

Otro tema que resulta frecuentemente abordado son las dimensiones mínimas de una celda. Las Reglas Mínimas al respecto señalan que los locales destinados a los reclusos, y especialmente los destinados al alojamiento nocturno, deberán satisfacer las exigencias de higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.

A estas condiciones podemos agregar que las dimensiones de las celdas deberán considerar la cantidad de horas que el interno pasa en su interior y el tipo y la cantidad de equipamiento. En general una celda con una superficie de 8 m², un lado mínimo de 2,20 mts y una altura de 2,40 mts satisface adecuadamente los requerimientos de la mayoría de la población penal. Existen además otras condiciones que pueden hacer variar sus dimensiones y características y que generan otras tipologías como ser las destinadas a enfermos, a madres, a discapacitados, etc. De todas formas no deberían proyectarse celdas con una superficie inferior a 7 m², ni con un cubaje por debajo de los 18 m³ por persona. Estas dimensiones pueden aplicarse asimismo para determinar la capacidad en los dormitorios colectivos existentes.

Cada celda deberá estar equipada con una cama, una superficie de escritura, un asiento y espacio de almacenaje adecuado que permita mantener en orden las pertenencias del interno.

La celda contará con una ventana que permita la vista al exterior y que provea suficiente luz natural. La superficie transparente será equivalente al 10%

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

de la superficie de la celda. El empleo de ventanas en las celdas contribuye a crear un ambiente más residencial, las visuales al exterior proporcionan una extensión psicológica del ambiente mientras que la luz natural incrementa la calidad del espacio. En general debe promoverse el empleo de la iluminación natural, ya que muchos establecimientos carcelarios se encuentran insuficientemente iluminados, debiendo recurrirse a la iluminación artificial o quedando en penumbras.

Por otra parte debe ponerse especial cuidado en el diseño de las ventanas de las celdas a fin de evitar interrumpir la continuidad de la envolvente de seguridad del edificio.

La población penal de un establecimiento debe ser subdividida en grupos de internos clasificados a fin de poder conformar conjuntos residenciales separados física, acústica y visualmente.

La cantidad de celdas de éstos agrupamientos resultará del tipo de internos a alojar y del nivel de custodia requerido, variando para la mayoría de los casos entre 12 y 48. Este número se encuentra definido por las condiciones de socialización que presente el grupo de internos y por la habilidad de los agentes para ejercer una adecuada supervisión.

En forma adyacente a las celdas deberá existir un espacio para uso durante el día, el cual tendrá una configuración funcional para las actividades que allí se programen. Este espacio deberá tener visuales al exterior y acceso directo a un patio o espacio abierto para los internos de ese conjunto.

Muchas de las cárceles existentes, diseñadas con otros criterios, carecen de espacio de asociación en los sectores habitacionales; por ello, en el mejor de los casos, los internos comparten el largo y generalmente oscuro corredor que da acceso a las celdas.

Idealmente el estar diario debe contar con una superficie de 3,5 m² por interno, excluyendo la circulación de 90 cm frente a las celdas y su configuración debe permitir la realización de distintas actividades. La superficie del patio no será inferior a 5 m² por interno.

Dentro del área habitacional se ubicarán las duchas. Cada una contará con un box independiente a fin de asegurar la privacidad y evitar los típicos

locales colectivos que resultan propensos para las agresiones entre internos. La relación será de una ducha cada 8 internos. Cuando no se provean servicios sanitarios en el interior de las celdas los lavatorios e inodoros se colocarán también en boxes independientes y con una relación de 1 cada 12 y 1 cada 8 respectivamente. Debe tenerse en cuenta que el interno debe tener acceso a las instalaciones sanitarias y al agua potable cuando la necesite. Estos locales deberán tener suficiente ventilación.

Las puertas de las celdas deben abrir hacia el exterior y sus características y materiales variarán según el nivel de seguridad requerido. Sólo las puertas de los sectores que requieran mayor seguridad llevarán pasaplatos. Las que correspondan a institutos cerrados a semiabierto llevarán una ventana que permita la observación casual. Deben evitarse en general los visores espía.

El acceso a las unidades habitacionales debe realizarse a través de esclusas de seguridad. Esta condición no resulta necesaria en los sectores de baja y mínima seguridad. Las esclusas pueden ser necesarias para separar otros sectores en los sectores de alta y máxima seguridad. Su dimensión y posición de las aberturas deben permitir el paso de carros de servicio y camillas.

El nivel de iluminación artificial debe ser adecuado para las actividades que se realizan en los distintos tipos de locales. Por lo menos 500 lux sobre el plano de trabajo deben proveerse en los salones de día y 300 lux dentro de la celda. El personal deberá tener el control para habilitar el servicio de iluminación. En los lugares en que se requiera vigilancia durante las 24 hs las celdas contarán con una luz de sueño de baja potencia.

Se proveerá una ventilación cruzada que asegure las condiciones de salubridad e higiene de los ambientes, con una renovación de 0,5 m³ por minuto por ocupante. Los locales estarán aislados térmicamente del exterior y serán calefaccionados conforme a las exigencias climáticas del lugar. Deben extremarse las precauciones para asegurar una correcta ventilación de los locales considerando que éstos suelen ser ocupados permanentemente, que con frecuencia son sobre habitados y que una deficiente ventilación producirá inevitablemente una desmejora en las condiciones de salud, favoreciendo la propagación de enfermedades.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

Otro aspecto ambiental importante dentro de los establecimientos penitenciarios es el nivel sonoro. Existe suficiente evidencia de que un alto nivel de ruido aumenta el stress y disminuye los niveles de tolerancia, produciendo una sensación incómoda.

Se tendrá en cuenta en el diseño de los espacios, su tamaño, forma, volumen y terminaciones superficiales a fin de obtener locales que resulten acústicamente adecuados.

Los siguientes valores serán de aplicación en los locales (el primero corresponde a dBA de sonido de fondo y el segundo a la reverberación a 500 Hz medida en segundos):

Oficinas, Puestos de trabajo	45 / 0,90
Aulas	40 / 0,75
Internación:	45 / 0,90
Salas de Estar:	50 / 1,50
Gimnasios, Salones de Visitas:	50 / 1,50
Celdas y Habitaciones	40 / 1,00
Talleres	75 / 1,50

Un problema que se presenta dentro de las instituciones es el manejo de la población penal a los fines de mantener el orden y la disciplina, situación que resulta más difícil de lograr si no se cuenta con una diversidad de alojamientos que permitan afrontar situaciones especiales.

Al menos un sector del establecimiento debe tener un nivel de seguridad superior al resto con un régimen más riguroso a los efectos de separar a personas conflictivas que no puedan ser alojadas con la población general. Este sector debe ser ubicado en forma apartada de las unidades residenciales y próximo a un puesto de ocupación permanente de personal. Las celdas serán similares a las descriptas con anterioridad y contarán con pasaplatos. Este sector, si bien será más pequeño, contará con los mismos espacios (abiertos y cubiertos) que las áreas de alojamiento descriptas.

Debe estudiarse particularmente en cada caso la necesidad de contar con áreas específicas para poblaciones especiales. Internos que por su actividad en la vida libre deban mantenerse desvinculados del resto de la población

penal, acusados de delitos sexuales, enfermos mentales o que realizan tratamientos especializados o con síndrome de abstinencia entre otras particularidades, suelen ocasionar inconvenientes operativos si son alojados junto a la población general.

Particularmente en las cárceles puede ser necesario contar con celdas para intoxicados y personas que presenten tendencias suicidas. Estas características, presentes sobre todo durante las primeras horas del encarcelamiento, deben ser alojadas en celdas especiales que permitan una permanente observación por parte del personal a fin de proveer asistencia en forma oportuna.

PROGRAMAS

Los programas tienen como misión dotar a los internos de elementos que les permitan conservar o aumentar sus habilidades sociales a fin de permitirles una adecuada reinserción en la comunidad. En general todos los internos deben tener acceso a distintos tipos de programas a fin de mantenerse positivamente ocupados durante su permanencia en el establecimiento.

La implementación y el tipo de programas propuestos por la legislación deben considerar las necesidades de los internos y la disponibilidad de los recursos comunitarios.

TRABAJO

Los talleres se planificarán en función del tipo de actividad a desarrollar, de su realización en ámbitos cerrados o semiabiertos, del horario de funcionamiento y de la cantidad de internos que participen. Deberán incluir, además de los espacios industriales, depósitos seguros de herramientas convenientemente ubicados a fin de evitar que se transporten indebidamente a otros sectores del penal, y contar con los elementos y disposiciones requeridos por las normas de seguridad industrial.

Se deberá tener en cuenta en el diseño de los programas laborales la posibilidad de desarrollar trabajos intensivos, con la iniciativa o participación de operadores privados . Desde el punto de vista patrimonial merece especial

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

consideración y análisis todas las cuestiones relacionadas con el pago y su previsión presupuestaria-

FORMACIÓN PROFESIONAL

Estos programas son especialmente indicados para aquellos establecimientos que alojen a jóvenes adultos y en los que la estadía promedio de los internos permita dictar este tipo de cursos de capacitación.

EDUCACIÓN

La escuela estará dimensionada en función de las necesidades de los internos. Preferentemente su disposición dentro del establecimiento estará separada del resto de los edificios, con un acceso propio y con una identificación espacial y formal similar a un centro educacional libre. Deberá incluir una biblioteca accesible a los internos y los espacios brindarán flexibilidad para la realización de actividades culturales.

ASISTENCIA MÉDICA

El servicio de asistencia médica contemplará las prestaciones de la medicina preventiva y la atención de las patologías que presente la población penal. Un estudio determinará el tipo de prestaciones a brindar dentro de la institución, la conveniencia de emplear hospitales penitenciarios regionales o la utilización de los servicios de un hospital de la comunidad.

Al menos existirán en cárceles y prisiones un área de asistencia médica, preferentemente ubicada en la proximidad del sector de ingresos de internos y del de mayor seguridad del establecimiento que incluya consultorios de clínica médica y odontológica, una enfermería, un depósito seguro de medicamentos y locales apropiados para la internación de enfermos, con al menos dos celdas para infectocontagiosos. Estos lugares estarán diseñados para proveer una permanente supervisión y contarán con accesos para camillas y ambulancias.

SECTOR DE ADMISIÓN Y REMISIÓN

Este sector, de mucha mayor importancia en cárceles que en prisiones, estará destinado a recibir a los internos que ingresan y egresan de la institución. Durante la recepción el interno será informado de las reglamentaciones y procedimientos que rigen la institución y la conducta que se espera de él; también se le proveerá de un conjunto de elementos que serán usados por él dentro de la institución y le serán retenidas en depósito aquellas pertenencias que no le estén permitido conservar.

Las remisiones suelen ser así mismo numerosas en los establecimientos carcelarios por lo que debe planificarse el recorrido de los que egresen del instituto.

Dado que el momento de ingreso al establecimiento representa una situación de ansiedad por parte del interno, este sector será proyectado con vistas a generar un espacio calmo, agradable y ordenado.

Durante su incorporación los internos serán ubicados en un sector de espera especialmente diferenciado hasta que el personal pueda atenderlos e iniciar el trámite de admisión, que contará con boxes de registro, obtención de huellas digitales, fotografía, completamiento de formularios de admisión, revisión médica, ducha, entrega de ropa y depósito de las pertenencias del ingresado. Este depósito contemplará el almacenamiento diferenciado de prendas de vestir, objetos de mayor u menor las pertenencias de valor se guardarán en una caja de seguridad.

En el perímetro de la sala de admisión se ubicarán todos los puestos de tramitación, permitiendo a su personal la supervisión del área, cuatro celdas de ingreso con frente vidriado de seguridad y servicio sanitario (por ejemplo dos de seis metros cuadrados y una de doce metros cuadrados), para internos con problemas de conducta, dos boxes para registro de personas, ducha, sanitarios para internos y personal, oficina del jefe de ingresos, cuartos de examen y entrevistas, depósito de elementos de limpieza, depósito de archivo y conexión a los depósitos de ropa y pertenencias. En sus inmediaciones se ubicará el sector de asistencia médica.

VISITAS

Los locales para visitantes deben promover una actitud positiva de los internos. Las visitas constituyen uno de los programas más apreciados por los

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

internos y uno de los que mejor contribuyen a mantener sus vínculos con el exterior. Debe procurarse que las visitas transcurran ordenadamente, en espacios dignos y placenteros, si corresponde deben contemplar situaciones especiales como las visitas íntimas o familiares, la de los hijos de los internos, etc.; situaciones para las cuales es necesario proporcionar adecuada flexibilidad mediante locales de diversos tamaños, con diferentes niveles de privacidad y/o espacios abiertos. Deben evitarse las concentraciones elevadas de personas, ya que afectan las condiciones de confort y vigilancia.

En aquellos establecimientos que resulte conveniente deben diseñarse locutorios individuales para internos con conductas impredecibles o para los que no han respetado las normas de las visitas de contacto.

El ingreso de visitantes a un establecimiento penitenciario representa un serio problema en la introducción de elementos no permitidos. La correcta organización de la secuencia de ingreso de visitantes y el tratamiento de los elementos que éstos desean entregarles a los internos, el diseño de los locales de visitas y el diagrama de reintegro de los internos al penal, junto con algunos elementos tecnológicos, como son los detectores de metales y las cámaras de televisión, contribuyen junto a detalladas instrucciones de procedimiento a desalentar la introducción de contrabando.

Otro aspecto relacionado con el contacto al exterior es la provisión de teléfonos públicos accesibles a los internos. Su provisión resulta de mayor necesidad en las cárceles, dado que los procesados se encuentran particularmente afectados por la abrupta separación de sus allegados.

ESPACIOS DE RECREACIÓN

Suficiente superficie debe preverse para las actividades deportivas y recreativas de los internos, tanto las que se realizan en el exterior como en el interior de los establecimientos..

Debe ponerse énfasis en la accesibilidad de estos espacios a los internos, dado que muchas prisiones cuentan con amplios campos deportivos o gimnasios, pero que son subutilizados debido a la dificultad que representa trasladar los internos dentro del penal.

Particularmente debe considerarse la inclusión de patios de recreo inmediatamente accesibles a los salones de día de los pabellones, a fin de eliminar la necesidad de trasladar los internos fuera de ellos para que accedan al mínimo de una hora al aire libre diaria que establecen las Reglas Mínimas.

ENTREVISTAS Y TERAPIAS GRUPALES

Los establecimientos deben contar con suficientes locales en una ubicación apropiada para las sesiones de entrevistas individuales y grupales de los internos con profesionales, asistentes sociales, personal penitenciario, capellán, voluntarios, etc.

ASISTENCIA ESPIRITUAL

Cada establecimiento debe contar con un local adecuado para la celebración de prácticas religiosas según los credos que profesen los internos. En lo posible el diseño contemplará las características propias que deben reunir los ambientes litúrgicos.

SERVICIO DE ALIMENTACIÓN

El servicio de alimentación se adecuará a la capacidad y sistema de provisión de comidas. Contarán con suficientes depósitos para almacenar y en su caso conservar en óptimas condiciones nutricionales los diversos tipos de provisiones. Especial consideración se tendrá para el acopio y disposición final de los residuos.

Así mismo puede ser conveniente organizar un servicio de cantina para los internos, donde éstos puedan adquirir pequeños objetos de uso personal.

HIGIENE Y CONSERVACIÓN

Deben proveerse locales adecuados para depositar los elementos de limpieza y facilitar la higiénica disposición de la basura. Un pequeño local de 1,5 m², bien ventilado con una canilla de servicio y equipamiento para almacenar los elementos de limpieza es suficiente. Debido a que dentro de los penales la movilidad suele estar limitada debe existir un local como el mencionado dentro de cada perímetro de seguridad a fin de que las barreras físicas no constituyan un obstáculo para mantener la higiene de los locales.

Ministerio de Justicia de la Nación
“Plan Nacional de Reforma Judicial”

La ausencia de este tipo de previsiones, bastante frecuente en los establecimientos carcelarios determina que los locales no reciban el aseo diario correspondiente y que existan recipientes de residuos en lugares inadecuados y antihigiénicos.

CERCOS PERIMETRALES

La progresividad del régimen penitenciario implica la paulatina atenuación de las restricciones inherentes al cumplimiento de la pena. Dado que el continente físico resulta uno de los medios utilizados para establecer determinados tipos de restricciones, deberá adecuárselo para el cumplimiento de ese fin. A tal efecto el entorno físico considerará los siguientes niveles de seguridad: máxima, alta, mediana, baja y mínima. Se establecerá que tanto el diseño del cerco perimetral de seguridad como la implantación y disposición de los efectivos encargados de la custodia y el control de los institutos respondan a los siguientes conceptos:

a) La sumatoria de los tiempos de la secuencia detección - alarma - respuesta - control sea inferior al tiempo que demande un intento de evasión en orden a superar los obstáculos interpuestos, considerando incluso la posibilidad de varios participantes empleando elementos de ayuda externa o interna.

b) La cantidad, grado de dificultad y resistencia que ofrezcan los componentes de los cercos perimetrales estará de acuerdo al grado de seguridad de cada establecimiento, siendo los elementos especificados en el pliego los mínimos a colocar, cuyo nivel de protección será mayor si por cuestiones de diseño no se alcanzaren las pautas del punto a).