

Sobre los descensos de la población encarcelada en la Argentina. Algunas observaciones desde la historia de la prisión

On the declines of the incarcerated population in Argentina.
Some remarks from the history of prisons

LUIS GONZÁLEZ ALVO

Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto – Universidad Nacional de Tucumán [gonzalezalvo@gmail.com]

Resumen:

En medio de la pandemia de COVID-19, el descenso de la población encarcelada cobró relevancia en la prensa argentina. La mayor parte de los medios locales hicieron uso del término “liberación” para referirse a diferentes formas de excarcelación, ya fuesen transitorias –como cumplir prisión domiciliaria mientras durase la emergencia sanitaria–, libertades condicionales, asistidas o reducciones de pena. En este artículo intentaremos contribuir al debate desde una perspectiva histórica, presentando algunos de los descensos más significativos de la población encarcelada argentina como parte de la política criminal de los distintos gobiernos que condujeron el país desde fines del siglo XIX hasta el presente.

Palabras clave:

prisiones, población encarcelada, liberación, pandemia, COVID-19

Abstract:

Amid the COVID-19 pandemic, the decline of the incarcerated population gained relevance in the Argentine press. Most of the local media used the term “liberation” to refer to different forms of release, whether they were transitory –such as serving house arrest while the health emergency lasted–, conditional or assisted liberties or sentence reductions. In this article we will try to contribute to the debate from a historical perspective, presenting some of the most significant declines in the incarcerated population in Argentina as part of the criminal policy of the different governments that led the country from the end of the 19th century to the present.

Keywords:

prisons, incarcerated population, liberation, pandemic, COVID-19

INTRODUCCIÓN

En medio de la pandemia de COVID-19, la “liberación de presos”, se convirtió –por unos días– en uno de los temas más resonantes de la agenda pública argentina.¹ La mayor parte de los medios de comunicación hicieron uso del término “liberación” para referirse a diferentes formas de excarcelación, ya fuesen transitorias –como cumplir prisión domiciliaria mientras durase la emergencia sanitaria–, libertades condicionales, asistidas o reducciones de pena. En este sentido, el diario *Clarín* sostuvo que la “más cínica de las excusas para justificar la salida masiva de detenidos” era aquella que decía que “excarcelar no es liberar” ya que los servicios penitenciarios federal y bonaerense no tienen medios para controlar a los que salen de las cárceles.² Según esa interpretación, entonces, cualquier tipo de excarcelación es en la práctica una liberación sin atenuantes. Un enfoque diametralmente opuesto puede verse en un artículo de *Página/12*, según el cual la diferencia semántica es clave pero “fue utilizada por sectores de la derecha para generar una reacción contra el gobierno nacional”.³ La postura más prevalente en los medios fue aquella que advirtió sobre “liberaciones masivas” –término también discutible– de reclusos y, por consiguiente, de un descenso abrupto de la población encarcelada.

Mucho antes, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) había comenzado tempranamente a impartir medidas para evitar el impacto de la pandemia en contexto de superpoblación. En febrero se establecieron parámetros para detectar casos y en marzo se autorizaron licencias para agentes que habían viajado al exterior. Finalmente se conformó un “comité de crisis” para coordinar medidas de prevención, detección y asistencia, se determinó que la población de riesgo encarcelada estaba compuesta por 1.280 personas y se suspendió la admisión de personas privadas de libertad en alcaidías y las visitas de todo tipo. Rápidamente, los servicios penitenciarios provinciales imitaron las medidas preventivas. Así, en marzo, se prohibieron las visitas, lo que contribuyó al estallido de motines en las cárceles de Bouwer (Córdoba, 21 de marzo), Coronda y Las Flores (Santa Fe, 23 de marzo, cinco muertos), Florencio Varela y Batán (Buenos Aires, 23 de marzo) y Entre Ríos (Concepción del Uru-

1. Este artículo fue escrito en mayormente entre abril y mayo de 2020 y se agregaron algunos datos actualizados en junio. Agradezco Alejo García Basalo, quien me proporcionó una minuciosa serie estadística de la población penitenciaria dependiente del SPF y su opinión (y datos) sobre los descensos de población carcelaria en el pasado y en la actualidad.
2. Si bien hay que distinguir entre justicias provinciales y de la ciudad de Buenos Aires (que persiguen delitos ordinarios) y justicia federal (que persigue delitos federales), hay que aclarar que el Servicio Penitenciario Federal no sólo aloja detenidos por delitos federales sino también por delitos ordinarios de algunas provincias y de la ciudad de Buenos Aires. En 2018, sobre el total de encarcelados del país, el 9% correspondía a la jurisdicción federales. En términos generales, la población del SPF corresponde a un 11% de la población carcelaria de todo el país. El Servicio Penitenciario de la provincia de Buenos Aires aloja aproximadamente al 43%.
3. *Clarín*, “Coronavirus en Argentina: cinco mitos y falacias de la polémica por la liberación masiva de presos” (02-05-2020, https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-mitos-falacias-polemica-liberacion-masiva-presos_0_uAAa5a7o.html). *Página/12*, “Coronavirus y cárceles: Las mentiras que dieron forma a la campaña de confusión pública” (03-05-2020, <https://www.pagina12.com.ar/263487-coronavirus-y-carceles-las-mentiras-que-dieron-forma-a-la-ca>).

guay, 24 de marzo). Sin embargo, el tema no se instaló en los medios sino un mes más tarde, el 24 de abril, cuando se produjo el motín del Complejo Penitenciario Federal de Devoto, la última cárcel de la ciudad de Buenos Aires. Luego se sucedieron más protestas en distintas provincias aunque no tuvieron tanta relevancia para la prensa “nacional” (de la CABA).⁴ Al cabo de un mes, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura contabilizó 38 protestas en todo el país. En general, el orden se restableció mediante la creación de mesas de diálogo en las que las administraciones se comprometieron a proporcionar más elementos de higiene y a analizar la posibilidad de excarcelación de reclusos que integrasen grupos de riesgo frente a la pandemia.⁵

Con anterioridad, el Subcomité de Prevención de la Tortura de la ONU había sugerido a los estados miembros reducir las poblaciones penitenciarias “mediante la implementación de esquemas de liberación temprana, provisional o temporal para aquellos detenidos para quienes sea seguro hacerlo, teniendo en cuenta las medidas no privativas de libertad indicadas en las Reglas de Tokio”.⁶ Desde el mes de marzo, ante la expansión global de la pandemia, en distintos países del mundo se desencadenaron motines, huelgas de hambre y otras protestas. Algunas de las más resonantes acontecieron en Brasil y culminaron con la extraordinaria fuga de “al menos” (según los portales de noticias) 1.350 presos de tres cárceles del estado de San Pablo: 926 se evadieron de Mirandópolis –¿la fuga más grande la historia?–, alrededor de 400 de Mongaguá y 30 de Taubaté.⁷ Sin embargo, más allá de esa “liberación autogestionada” (y fugaz en muchos casos ya que la policía militar brasileña recapturó rápidamente a la mayor parte de los evadidos), durante los meses de marzo y abril, comenzó lo que probablemente haya sido la mayor política de excarcelaciones en la historia global.

4. “Emergencia carcelaria y pandemia en Argentina. Estado de situación y propuestas”, Instituto de Estudios Jurídicos de Ejecución Penal, Universidad de Palermo, pp.13-15 (https://www.palermo.edu/Archivos_content/2020/derecho/mayo/documento-inejep/INEJEP-emergencia-carcelaria-y-pandemia-en-argentina.pdf).
5. *Comité Nacional para la Prevención de la Tortura*, “Estado de situación de las personas privadas de la libertad (PPL) durante el período de emergencia sanitaria por el COVID-19 al 19/05/2020”. (<https://cnpt.gob.ar/wp-content/uploads/2020/05/Reporte-Semanal-19-05.pdf>)
6. “Recomendaciones del Subcomité de Prevención de la Tortura a los Estados Partes y Mecanismos Nacionales de Prevención relacionados con la pandemia” (25-03-2020, <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2020/03/RECOMENDACION-SPT-COVID-19-TRADUCCION-NO-OFICIAL.pdf>). La sobrepoblación es uno de los mayores problemas que enfrentan los sistemas penitenciarios a nivel mundial. Se trata, como sostiene un informe de la Universidad de Palermo, de “un problema estructural generado por una pluralidad de factores atribuibles a las distintas agencias del Estado”. “Emergencia carcelaria y pandemia en Argentina... *Op. Cit.*”
7. El conflicto se desató a raíz de la decisión de la Secretaría de Administración Penitenciaria de San Pablo de suspender las salidas temporarias de los reclusos en centros de detención de régimen semiabierto. Según las autoridades, la cancelación de las salidas se debió a que contemplaba más de 34.000 personas que, al regresar a las cárceles, “tendrían un elevado potencial para instalar y propagar el coronavirus en una población vulnerable”. *BBC News*, “Coronavirus: más de 1.300 presos se fugan de varias cárceles de Brasil tras protestar por las restricciones impuestas para controlar el covid-19” (17-03-2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51922229>)

EL CONTEXTO GLOBAL

Según el último relevamiento mundial –*World Prison Population List (12th edition)*–, en 2018 había 10.743.619 personas privadas de la libertad en el mundo, con una tasa de 145 por cada 100.000 habitantes.⁸ Muchos países presentaban sistemas penitenciarios superpoblados y tasas de encarcelamiento (en adelante, TDE) muy por encima de 100 personas cada 100.000 habitantes, tasa a partir de la cual comienza a considerarse encarcelamiento masivo.⁹ Una estimación conservadora de la cantidad de encarcelados a comienzo de 2020 arroja una cifra cercana a los 11 millones de personas privadas de la libertad en el mundo.

Uno de los primeros estados en anunciar una gran liberación colectiva fue Irán, cuyo sistema penitenciario –con una considerable cantidad de presos políticos– habría excarcelado a unos 85.000 presos en el mes de marzo (el 44% de su población total de reclusos).¹⁰ Poco tiempo después, medios brasileños informaron que, desde el comienzo de la crisis sanitaria, 32.000 presos habrían sido “liberados temporariamente” (el 4% del total).¹¹ El mismo mes, el parlamento turco aprobó la liberación de 90.000 presos, el 31% de su población penitenciaria.¹² En abril, Indonesia habría liberado unos 38.000 reclusos, el 14% del total.¹³ En Estados Unidos, Canadá, Italia, Gran Bretaña, Francia, España, Alemania, Colombia, Australia y Afganistán se produjeron medidas similares, aunque con porcentajes similares a los de Brasil y muy inferiores a los presentados por Irán y Turquía. El relevamiento de las cifras presentadas por distintos medios de comunicación y/o informes oficiales de 80 países, arroja una cifra –estimativa y provisoria– de 580.000 liberaciones entre marzo y mayo de 2020 (5 % del total estimado de la población mundial encarcelada).¹⁴

8. https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf

9. En la República Argentina, según el último relevamiento oficial (SNEEP 2018) la cantidad de personas detenidas era de 98.883 y la TDE era 213. Hoy las estimaciones indican una población superior a 100.000 personas y una TDE aproximada de 235. En la provincia de Buenos Aires la TDE ronda 300, y particularmente en el AMBA, es probable que supere las 400 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, cifra más próxima a las más altas del mundo que a la media.

10. *El País*, “Los permisos penitenciarios por el coronavirus llegan a 85.000 en Irán” (17-03-2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-03-17/los-permisos-penitenciarios-por-el-coronavirus-llegan-a-85000-en-iran.html>).

11. *Folha do São Paulo*, “Governo faz ofensiva contra soltura de presos devido ao coronavírus” (07-04-2020, <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/04/governo-faz-ofensiva-contrasoltura-de-presos-devido-ao-coronavirus.shtml>)

12. El diario *El País* de España denunció que, entre los miles de liberados por el gobierno turco, no se encontraban presos políticos, periodistas y encarcelados sin condena: “Turquía liberará a 90.000 reos debido al coronavirus pero no a los presos por motivos políticos” (14-04-2020, <https://elpais.com/internacional/2020-04-14/turquia-liberara-a-90000-reos-debido-al-coronavirus-pero-no-a-los-presos-por-motivos-politicos.html>).

13. *Jakarta Globe*, “Police to Increase Patrols Fearing Crime Spike After 38,000 Prisoners Are Released” (20-04-2020, <https://jakartaglobe.id/news/police-to-increase-patrols-fearing-crime-spike-after-38000-prisoners-are-released>).

14. *Human Rights Watch*, “Announced Releases of Detainees in the Justice System Due to Covid-19” (22-05-2020,

En cualquier caso, aunque las cifras exactas sean difíciles de estimar, la norma a nivel global, fue descomprimir las prisiones –a menudo superpobladas– para salvaguardar la salud, no sólo de las personas privadas de libertad, sino también del personal penitenciario y, por consiguiente, de la población en general. En Gran Bretaña, cerca del 25% de los empleados penitenciarios entraron en licencia por cuestiones relacionadas al COVID-19.¹⁵

En ese contexto global favorable a la reducción de las poblaciones penales, diversos tribunales de la Argentina dispusieron el arresto domiciliario de cientos de detenidos. ¿Pero cuántos exactamente? ¿Y quiénes? En torno a esa pregunta se dio inicio a un acalorado debate en los medios de comunicación. Al 4 de mayo, según la ministra de Justicia de la Nación, Marcela Losardo, de 12.600 presos bajo custodia federal, 320 (2,5%) habrían sido liberados para cumplir prisión domiciliaria por razones de salud. En la provincia de Buenos Aires, que concentra la mayor cantidad de internos del país, se habrían dispuesto prisiones domiciliarias para 800 detenidos, sobre 44.000 (2%).

Los números y porcentajes de las excarcelaciones fueron más bajos que la media de los países mencionados, sin embargo, la prisión domiciliaria de algunos condenados por delitos graves o por corrupción dio pie a críticas de los medios de comunicación y de los principales referentes de la oposición contra el gobierno nacional y los jueces que habían dictado las excarcelaciones. Desde el gobierno la respuesta fue simple, aunque también criticada por parte importante de la prensa: quienes dispusieron las prisiones domiciliarias habían sido los jueces y no el Poder Ejecutivo. Esas declaraciones no satisficieron a la oposición ni a parte de los medios, quienes denunciaron una naturaleza política detrás de las excarcelaciones, dirigidas a liberar a ex funcionarios condenados por casos de corrupción y una velada política criminal de reducir la población penal en general, más allá de los grupos de riesgo, y sin distinguir entre distintos tipos de delitos.

LOS DESCENSOS DE LA POBLACIÓN ENCARCELADA EN LA HISTORIA DE LA PRISIÓN ARGENTINA

A lo largo de la historia –así como en la actualidad– los niveles de población carcelaria han sido siempre regulados como parte de la política criminal¹⁶ de cada gobierno que estuvo al frente de los

https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2020/05/announced_releases_detainees_covid19_1.pdf).

15. *BBC News*, “Coronavirus: Low-risk prisoners set for early release” (04-04-2020, <https://www.bbc.com/news/uk-52165919>)

16. Alessandro Baratta distingue entre política penal y política criminal. La primera refiere a la aplicación de la ley penal, la ejecución de la pena y las medidas de seguridad. Circunscribe la cuestión criminal al ámbito del ejercicio de la función punitiva del Estado. La segunda –desde una perspectiva crítica– es definida como una determinada “política de transformación social e institucional” que parte de “la conciencia cada vez más clara” de los límites del instrumento penal ya que, “entre todos los instrumentos de política criminal, el derecho penal es, en último análisis, el más inadecuado” (Baratta 2004 [1982], p.213-214).

múltiples sistemas penitenciarios que jalonan nuestro territorio.¹⁷ Desde que existen sistemas penales basados en la privación de la libertad –desde fines del siglo XIX en la Argentina–, las variaciones del número de la población encarcelada provino de decisiones políticas antes que de consecuencias cuantitativas del aumento o disminución de la criminalidad. Esto es claro desde el momento en que las leyes penales, el número de jueces, de policías, de prisiones, de agentes penitenciarios y de celdas disponibles son fijados por decisiones estatales.¹⁸ Es decir, la cantidad de personas encarceladas no responde –como es conocido– a la cantidad de delitos que se cometen. La mayor parte de las conductas consideradas criminales no llegan a los tribunales y, como contraparte, muchas personas pasan tiempo encarceladas sin haber cometido delitos o por delitos que no deberían acarrear cumplimiento de prisión efectiva.

Durante la vigencia del primer código penal nacional (1887-1921), cuando el número de procesados y condenados superaban demasiado la cantidad de celdas disponibles, ante la inexistencia de institutos alternativos a la prisión, los presidentes y gobernadores –o las legislaturas según la provincia– empleaban su potestad constitucional para indultar, amnistiar o conmutar penas, todo lo que fuera necesario para descomprimir las cárceles (González Alvo, 2013, pp.171-178). El presidente Yrigoyen hizo uso del indulto y de las conmutaciones de pena, de maneras que hoy podrían considerarse “masivas”. Incluso después de sancionado el código de 1922, presidentes como Perón y Alfonsín también hicieron un uso notable de los indultos y las conmutaciones de pena.

En el primer medio siglo de estadística penitenciaria argentina (1906-1953), el aumento de la población carcelaria fue muy por detrás del aumento de la población general y la TDE tendió a decrecer. El crecimiento de la población total del país fue impulsado en buena parte por la inmigración masiva, la cual, a pesar de la creencia extendida entre los contemporáneos del fenómeno –y entre nuestros contemporáneos también– no contribuyó al aumento de la criminalidad más pronunciadamente que la población nativa (En la actualidad, la población inmigrante tampoco contribuye de manera más acentuada a la población carcelaria que la población nativa). Sin embargo, aquel crecimiento relativamente lento de la población carcelaria –e incluso decrecimiento en algunos años– comenzó a revertirse a partir de 1953, hasta alcanzar niveles inéditamente críticos en los últimos 20 años.¹⁹

17. Cada una de las provincias tuvo –desde que construyó sus primeras cárceles– sus propias administraciones penitenciarias, por lo que regularon sus propias políticas criminales y sus niveles de población encarcelada. A nivel nacional, desde 1933, el país tuvo una administración penitenciaria centralizada: la Dirección General de Institutos Penales de la Nación (en adelante, DGIP), a cargo de condenados y procesados por la justicia nacional y de los territorios nacionales. La DGIP fue reconvertida en Dirección Nacional de Institutos Penales en 1953 (Decreto del PEN n° 15.075) y en Servicio Penitenciario Federal en 1967, mediante el decreto-ley n° 17.236 “Ley Orgánica del Servicio Penitenciario”.

18. Evidentemente, el análisis del conjunto de políticas estatales que definen la población carcelaria –no solo cantidad sino cuáles personas van a la cárcel y cuáles no– es mucho más complejo y sobrepasa largamente el objetivo de este escrito.

19. En 1906, según el primer censo carcelario nacional, había 8.011 personas encarceladas en la Argentina (60% encau-

La primera gran reducción de la población encarcelada desde que existen estadísticas carcelarias nacionales (1906), puede situarse a partir del año 1922, cuando comenzó a regir el segundo código penal de nuestra historia y que continúa en vigor.²⁰ El nuevo código, al introducir la condena condicional y la libertad condicional como figuras alternativas al cumplimiento efectivo de prisión, produjo una reducción de la población y una marcada caída de la TDE.²¹ Dos años antes de la sanción del código, en 1920, la población penal bajo jurisdicción de la DGIP (Capital Federal y Territorios Nacionales) era de 2.843 reclusos y luego de la sanción del código (1923) era de 1.823, es decir, un 35% menor (García Basalo, 2017a, p.66).²² En el mismo lapso (1920-1923) la provincia de Santa Fe pasó de 1.280 a 646 y Córdoba de 818 a 405, en ambos casos, un descenso del 50% (González Alvo, 2018, pp.416-417).

Si aquella reducción tuvo correlación con un instrumento emanado del Poder Legislativo, ahora veremos casos derivados de iniciativas directas del Poder Ejecutivo. Antes de la sanción del código de 1922, la forma de regular la población penal más común era la utilización de los indultos y las conmutaciones de pena. Si bien la concesión de indultos en ocasiones especiales –fundamentalmente en “fechas patrias”– constituía una arraigada costumbre de la cultura jurídica colonial, a partir de la “estatización” de la cultura jurídica, comenzó a ser empleado como instituto regulador de la población encarcelada (González Alvo, 2013). Sólo durante el año 1919, el presidente Yrigoyen decretó indultos y reducciones de penas que beneficiaron a más 300 condenados de la jurisdicción nacional y federal, sobre una población penal de 2.843. En Tucumán, entre 1913 y 1919, distintos gobernadores indultaron un promedio anual de 172 personas, sobre una población carcelaria media

sados y 40% de condenados). Con una población general de 5.674.031 habitantes, la tasa de encarcelamiento era de 141 por cada 100.000 habitantes. Un cuarto de siglo después, según el censo carcelario de 1932, la tasa cayó a 98,9 cada 100.000 habitantes (la relación entre encausados y condenados se mantuvo casi invariable). Desde 1932 a 1951 el número absoluto se mantuvo casi invariable, por lo que la tasa continuó cayendo a medida que crecía la población general del país (Olaeta 2018).

20. Si bien el código perdura hasta la actualidad, ha sufrido incontables reformas a partir de la década de 1960, lo que puede considerarse como parte de un proceso de “descodificación” señalado tanto por Natalino Irti y Pio Caroni para el derecho civil europeo como por Levaggi y Zaffaroni para el derecho penal latinoamericano. Levaggi advierte que pocos años después de la sanción del código en 1921 y “cada vez más a medida que transcurría el tiempo, no sólo sufrió modificaciones, sino que aparecieron a su vera numerosas leyes que han puesto al derecho penal en un estado de disgregación normativa, reñida con el concepto de codificación” (Levaggi 1978, p.204).
21. En esta breve reseña histórica se tienen en cuenta dos variantes: el número absoluto de encarcelados y la TDE. El análisis de la población absoluta se utiliza para identificar los descensos vinculados a decisiones políticas específicas mientras que la TDE permite registrar procesos más amplios y apreciar cuánto más –o menos– se encarcela en términos generales. La TDE se obtiene dividiendo el número de la población encarcelada (PE, es la suma de condenados y procesados alojados en establecimientos penitenciarios) sobre la población general (PG) y multiplicándolo por 100.000. $TDE=(PE/PG) \times 100.000$ habitantes.
22. La puesta en vigor del Código Penal en 1887, al convertir en correccionales muchas penas hasta entonces criminales, redujo la población de la Penitenciaría Nacional mientras que hizo aumentar la de la cárcel de San Telmo (García Basalo 2017b, p.48)

de 400 personas aproximadamente. En 1930, en su segunda presidencia, Yrigoyen indultó y redujo penas a 145 condenados, ya con la condena y la libertad condicional en vigor.²³

En su primer año de gobierno, Perón decretó indultos y rebajas de penas que alcanzaron a 9 de cada 10 condenados de la jurisdicción nacional (2.176 sobre 2.368). Luego del derrocamiento de Perón en 1955, el gobierno militar decretó la liberación de numerosos condenados y procesados, entre ellos presos políticos del gobierno derrocado. La población penal se redujo de 3.051 (30-09-1955) a 1.712 (30-09-1956). Ese descenso se concentró en la cárcel de Devoto que quedó casi vacía cuando los procesados y contraventores allí alojados descendieron de 1.004 a 41.²⁴

En 1973, al asumir la presidencia Cámpora, se implementaron leyes y decretos tendientes a la liberación de presos políticos y a la disminución de la población carcelaria en general. Esto no sólo sucedió en la jurisdicción nacional y federal sino que también fue imitado en las provincias.²⁵ De esta manera, de 1972 a 1973, la población carcelaria de todo el país descendió de 24.233 (TDE 98) a 15.611 (TDE 62), un 26%.²⁶ Sin embargo, en un notorio viraje en la política de encarcelamiento, rápidamente ascendió a 18.663 en 1974 y 23.246 en 1975 (TDE 89) y continuó creciendo durante la dictadura de 1976-1983. El último descenso considerable del siglo XX se produjo en 1983, luego del retorno a la democracia y la asunción de Alfonsín. Durante su primer año de gobierno se sancionaron leyes de modificación del Código de Procedimientos Penales de la Nación y de conmutaciones de penas para condenados durante el período 1976-1983. Como consecuencia, en el ámbito nacional y federal, la población descendió de 4.746 (1983) a 2.390 (1984), un 50%.²⁷

Finalmente, en lo que constituye un instrumento emanado del Poder Judicial, es posible citar el más reciente caso de la sentencia de la Corte Suprema conocida como “Fallo Verbitsky”, que también produjo un notable descenso de la población penal al afectar las detenciones en comisarias.²⁸ La

23. Decretos del PEN del 23-05-1919, 31-12-1919 y 24-05-30; *Boletín Oficial de la República Argentina (BORA)*, 28-5-1919; 16-01-1920 y 06-06-1930.

24. Decreto del PEN n°7/46 (4/6/1946). Decreto del PEN del 27/12/55. *BORA*, 01-06-1946.

25. Los internos de jurisdicción federal fueron relativamente pocos hasta la década del 80, cuando comenzaron a cobrar mayor volumen, especialmente a partir de 1989 cuando se promulgó la actual Ley Nacional n° 23.737, que modificó y derogó parcialmente la anterior sobre estupefacientes (Ley 20.771 de 1974). La nueva ley modificatoria del artículo 204° del Código Penal, tipificó y ajustó las penas por tráfico –de 4 a 15 años de prisión– y tenencia –de un mes a 6 años de prisión– y facultó a los jueces para dictar medidas alternativas a la pena en casos de “adictos”, “principiantes” o “experimentadores”.

26. Decreto del PEN n°11 (26-05-1973, indulto a 372 presos políticos); Ley Nacional n° 20.508 (27-05-2020, amnistía a presos políticos). Decretos 250 y 293 (14-06-1973, conmutación de penas) (Olaeta y Núñez, 2017).

27. Leyes Nacionales n° 23.050 y 23.070.

28. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (03-05-2020). “Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”. Firmada por los magistrados Enrique Santiago Petracchi, Carlos Fayt (en disidencia parcial), Antonio Boggiano (en disidencia), Juan Carlos Maqueda, Raúl Zaffaroni, Elena Highton de Nolasco, Ricardo Luis Lorenzetti y Carmen M. Argibay (en disidencia parcial) <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma>

Corte consideró que los establecimientos policiales y las comisarias eran susceptibles de perpetrar tratos crueles e inhumanos y dispuso que los jueces competentes hicieran cesar en el término de sesenta días la detención de menores y enfermos en comisarias de la provincia de Buenos Aires. La sentencia no sólo redujo las prisiones preventivas –que conforman históricamente la mitad de la población carcelaria– sino también afectó a la TDE, que desde 1990 venía creciendo con un ritmo sostenido.²⁹ De mayo de 2005 a diciembre de 2007 la población carcelaria del SPF descendió de 10.044 a 9.055 (10%). Pasaron más de cinco años hasta que la población del SPF volvió a superar los 10.000 (abril de 2013) y desde entonces no paró de crecer hasta fines del año pasado, cuando llegó a puntos insostenibles de superpoblación.

Los ejemplos hasta aquí brindados –que no pretenden ser exhaustivos– sugieren que, en la historia de las variaciones más sensibles de población carcelaria (aquellas que rondaron en promedio entre 50% y 10%) siempre hubo un instrumento específico emanado de alguno de los tres poderes: leyes, decretos o sentencias judiciales del máximo tribunal. En este punto volvemos a la situación del presente, en un proceso que se extiende más allá de la pandemia –desde fines del año pasado–, que permite observar una caída de la población del SPF que no responde directamente a un instrumento emanado de los poderes estatales sino a la propia jurisprudencia contemporánea vinculada a la crisis de superpoblación carcelaria experimentada en los últimos 20 años. Los últimos datos que provee el Servicio Penitenciario Federal, demuestran un fuerte descenso de la población de diciembre de 2019 al presente con énfasis en los últimos tres meses (13.936 en marzo y 11.906 en junio, un descenso del 15%).

Volviendo al punto de partida, retomando los análisis antagónicos de *Clarín* y *Página/12*, este veloz pantallazo histórico proporciona argumentos para criticar ambas posturas. En primer lugar, la caracterización de las excarcelaciones como “masivas” queda descartada, tanto en comparación con otros países como con nuestra propia experiencia histórica, aunque sí hubiese sido conveniente que las excarcelaciones hubiesen sido un más ordenadas. El trágico e irreparable resultado de algunas excarcelaciones –claramente mal dictadas por los jueces responsables– no invalida el razonamiento anterior. Podría suponerse que la confección de un instrumento específico podría haber ayudado a evitar tragedias, aunque las excarcelaciones con culminaciones nefastas abundan en nuestra historia judicial.

Por otra parte, aunque escape a este breve escrito, también debe decirse que no es aceptable la invalidación de la diferencia entre liberación, excarcelación y formas de libertad anticipada (condicional y asistida). El cese de prisión preventiva, en el caso de procesado, es un instituto propio del

buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpor-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf

29. El proceso de “inflación carcelaria” (aumento de la población encarcelada por sobre el crecimiento de la población general), se agudizó desde comienzos del siglo XXI por la adopción de medidas de endurecimiento de la política penal, entre ellas, la anulación de la Ley Nacional n° 24.390 (“2 por 1”), el conjunto de leyes sancionadas en 2003 y 2004 conocida como “leyes Blumberg” y, más recientemente, la modificación de 2017 a la ley 24.660, que dio el golpe de gracia a la progresividad del régimen penitenciario, inaugurado en 1933 con Ley Nacional n° 11.833. Todo esto llevó a un presente crítico de superpoblación de las unidades penitenciarias y de las comisarias policiales.

derecho procesal penal, destinado a quienes se encuentren bajo medida cautelar,³⁰ mientras que las libertades anticipadas responden a un trabajo –teóricamente– articulado entre el poder judicial y la administración penitenciaria. El sistema progresivo y los medios alternativos a la prisión demostraron, a lo largo del tiempo, resultados positivos y notorios. Esto es así por más que en la práctica su realización se vea dificultada por falta de medios, que deben ser previstos por el Estado. El problema incumbe a los tres poderes, que deben actuar coordinadamente para abordarlo, sin que ninguno pueda desentenderse de los otros.³¹ Finalmente, tampoco puede simplificarse el malestar generado por la forma en la que se realizó la descompresión de la población penal, sin una coordinación planificada. Reducir la superpoblación carcelaria de un modo ordenado sólo podrá ser logrado con una política criminal de largo plazo –y alternativa, como la propuesta por Baratta– siempre atenta a no reincidir en errores del pasado. Y por último, y no menos importante, la crisis carcelaria argentina no se debe exclusivamente a la superpoblación. Está muy claro que el exceso de población agrava terriblemente las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, sin embargo, es sólo uno de los factores a corregir, entre muchísimos otros.

30. El artículo 210° (Medidas de coerción) del Código Procesal Penal Federal establece diez tipos de medidas cautelares. De todas ellas, el encarcelamiento preventivo es presentado como una medida excepcional y la más gravosa posible.

31. Si bien el indulto y las conmutaciones de pena no estuvieron en la agenda mediática ni en los planes del Poder Ejecutivo Nacional, en vista de lo realizado recientemente por los gobiernos de Chile, Bolivia, Perú y el estado de California (EEUU) –que emplearon indultos y/o conmutaciones de pena para reducir el hacinamiento– el Instituto de Estudios Jurídicos de Ejecución Penal de la Universidad de Palermo sostuvo que “resulta indispensable la elaboración de propuestas por parte de los ministerios de justicia que pongan a disposición del presidente de la nación, de las/os gobernadoras/es y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, una nómina, prudente y cuidadosamente elaborada, de casos que pudieran ser acreedores de la gracia del poder ejecutivo. Para ello, entre otros factores, deben ponderarse la escasa gravedad del delito, la cercanía con la fecha de vencimiento de la pena, la edad, la vulnerabilidad frente al COVID-19 o la calificación de concepto (tal como ya lo prevé el artículo 104 de la ley 24.660)”. No obstante, se agrega en el informe: “Todo análisis de la posible liberación de una persona privada de libertad por delitos graves contra la vida, la integridad sexual, con víctimas individualizadas, debe tomarse en consideración estricta de las disposiciones de la “Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos” (ley 27.372). Se debe dar a las víctimas que lo soliciten la posibilidad de ser oídas, a fin de expresar sus temores de revictimización y adoptar medidas concretas para evitarlo, en particular en delitos o situaciones vinculadas con formas de violencia de género. En cualquier caso, incumbe también al ministerio público fiscal intervenir como un representante del interés de las personas damnificadas”. “Emergencia carcelaria y pandemia en Argentina... Op. Cit. pp 53-54.

BIBLIOGRAFÍA

- Baratta, A. (2004 [1982]) *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- García Basalo, A. (2017a), *Para seguridad y no para castigo. Origen y evolución de la arquitectura penitenciaria provincial argentina (1853-1922)*, Tucumán: Humanitas-INIHLEP.
- García Basalo, A. (2017b), “Arquitectura carcelaria en Buenos Aires: la Cárcel Correccional de San Telmo en el siglo XIX”, *Revista de Historia de las Prisiones*, n.5, julio-diciembre, pp.45-74.
- González Alvo, L. (2013). *Modernizar el castigo. La construcción del régimen penitenciario en Tucumán, 1880 -1916*, Rosario: Prohistoria.
- González Alvo, L. (2018). *El tiempo de la prisión. La reforma penitenciaria en Córdoba, Santa Fe y Tucumán (1853-1946)*, Tesis doctoral en Historia, Universidad Nacional de La Plata.
- Levaggi, A. (1978), *Historia del derecho penal argentino*, Buenos Aires: Perrot.
- Olaeta, H. (2018). “Algunos apuntes sobre la historia de las estadísticas penitenciarias en Argentina, 1906-2016”, *Revista de Historia de las Prisiones*, n.6, enero-junio, pp.70-98.
- Olaeta, H. y Núñez, J. (2017). “¿Se vaciaron las cárceles? La asunción de Cámpora el 25 de mayo de 1973”, *Todo es Historia*, n.604, pp.6-20.