



COMITÉ NACIONAL  
PARA LA PREVENCIÓN  
DE LA TORTURA



## I. Introducción

El presente documento ha sido elaborado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (“CNPT” o “Comité”) en relación al proyecto de Ley sobre el Servicio Penitenciario de la Provincia de Chubut presentado por el Poder Ejecutivo provincial ante la Legislatura que tiene como objetivo la creación del servicio penitenciario provincial.

A continuación, se realiza una breve reseña de la institucionalidad del Comité para luego presentar las observaciones al proyecto de ley referido.

## II. Acerca del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura

La Ley 26.827 de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes creó el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes y le otorgó al Comité la función de actuar como órgano rector del Sistema Nacional (art. 7 inc. “a”). En este marco, se le asignó expresamente la facultad de proponer reformas institucionales y ser consultado en discusiones parlamentarias vinculadas con la situación de las personas privadas de libertad en todo el territorio de la República Argentina (art. 8 inc. “m”).

A su vez, puede realizar visitas de inspección a cualquier lugar de detención (art. 7 inc. “b”), y además, diseñar y recomendar acciones y políticas para la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7 inc. “g”).

En este contexto, el Comité realizó su primera visita de inspección a los lugares de encierro de la provincia de Chubut entre los días 4 y 7 de octubre de 2021, y elaboró el correspondiente informe con una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades provinciales, a saber: Gobernador de la Provincia de Chubut, Mariano ARCIONI; al Vicegobernador y Presidente de la Honorable Legislatura de la Provincia de Chubut, Sr. Ricardo SASTRE; al Presidente del Tribunal Superior de Justicia Provincia de Chubut, Dr. Alejandro Javier PANIZZI; al Procurador General de la Provincia de Chubut, Dr. Jorge Luis MIQUELARENA; al Defensor General de la Provincia de Chubut, Dr. Sebastián DAROCA. Dicho informe fue aprobado por unanimidad por el pleno del CNPT mediante Resolución CNPT 42/2022.<sup>1</sup>

## III. Aportes al proyecto de Ley de Servicio Penitenciario Provincial de Chubut

En primer lugar, el Comité celebra que el proyecto avance en la creación de un servicio penitenciario reconociendo expresamente la importancia de modificar el enfoque de custodia y seguridad vigente por uno que esté basado en un paradigma respetuoso de los derechos humanos. En segundo lugar, se destacan los esfuerzos del Poder Ejecutivo en recoger las observaciones realizadas por este organismo luego de la visita de inspección a la provincia.<sup>2</sup> En concreto, el Comité había advertido sobre la ausencia de un Servicio Penitenciario Provincial consolidado; a su vez, había manifestado preocupación por la falta de protocolos para el uso de la fuerza en lugares de encierro, entre otras observaciones. Todas ellas fueron recogidas por el Poder Ejecutivo Provincial para la

<sup>1</sup> CNPT, Resolución 42/2022 aprobación de informe de la provincia de Chubut, 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/08/42-2022-RES-CNPT.docx.pdf>

<sup>2</sup> CNPT, Informe sobre visita de Inspección a la provincia de Chubut, octubre 2021. Disponible en: [https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2023/01/INFORME-SOBRE-VISITA-DE-INSPECCION-A-LA-PROVINCIA-DEL-CHUBUT-APROBADO-POR-RES.-CNPT-42\\_2022.docx.pdf](https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2023/01/INFORME-SOBRE-VISITA-DE-INSPECCION-A-LA-PROVINCIA-DEL-CHUBUT-APROBADO-POR-RES.-CNPT-42_2022.docx.pdf)



## COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



elaboración de la nueva ley poniendo el foco en la posición de garante del Estado y en la necesidad de adoptar programas de inserción social adecuados basado en educación, trabajo, salud y el restablecimiento del tejido social (familiar/comunitario).

Se destaca que el proyecto prevea la creación del Servicio Penitenciario Provincial como una *“Institución civil jerarquizada, con carácter profesional y función social que tiene por misión el cuidado, custodia y restablecimiento de derechos de las personas presas”* (artículo 1) y que el mismo depende del Poder Ejecutivo Provincial por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia (artículo 3).

Además, se distingue que dentro de las funciones del Servicio Penitenciario se prevea la de llevar estadísticas penitenciarias (art. 11 inc. “d”), ya que facilitará una eficiente articulación con el Comité toda vez que una de nuestras atribuciones es la de solicitar datos o información a los responsables de centros públicos y/o privados en los que se encuentran personas privadas de libertad (art. 8 inc. “a” Ley 26.827).

A su vez, el Comité quiere subrayar como una buena práctica que se incorpore a las funciones del Servicio Penitenciario la promoción de prácticas restaurativas para la resolución alternativa de conflictos (art. 11 inc. “i”).<sup>3</sup> En este sentido, cabe mencionar que desde el CNPT ya se han distinguido como buenas prácticas el Plan Piloto para la Prevención y Solución de Conflictos Carcelarios en la Unidad Penal XV de Batán y la propuesta de la Procuración Penitenciaria de la Nación “Probemos Hablando” a través de la cual se promueve el diálogo entre las personas privadas de su libertad, proveyendo herramientas orientadas a la gestión pacífica de los conflictos, orientando el diálogo entre los jóvenes a la contribución en la mejora de su situación de privación de libertad.<sup>4</sup> Además, se ha alentado a la adopción de experiencias similares toda vez que resultan herramientas que contribuyen a la reducción de la violencia dentro de los establecimientos penitenciarios, y evitan así el agravamiento de las condiciones de detención. Asimismo, la adopción de este tipo de mecanismos de resolución de conflictos resulta esencial para evitar la proliferación de sanciones arbitrarias y la utilización de mecanismos que de por sí afectan la integridad personal, como es el aislamiento.

Por otro lado, se celebra que se establezca como atribución del Servicio Penitenciario Provincial la de *“garantizar la formación y capacitación permanente del personal del Servicio Penitenciario Provincial conforme estándares internacionales de derechos humanos; establecidos por las convenciones internacionales de DDHH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”* (art. 12 inc. “b”); y en particular, se destaca que se estipule el desarrollo de *“(…) un programa de formación*

<sup>3</sup> Para ello, la ley prevé que la Dirección Inserción Social y Métodos Alternativos de resolución de conflictos, que tiene como misión propender el retorno a la vida libre de las personas presas con herramientas basadas en el restablecimiento de derechos, aplique programas de justicia restaurativa, conforme la Ley de Víctimas vigente (art. 34 inc. c)).

<sup>4</sup> CNPT, Comunicación CNPT sobre situación de personas privadas de su libertad en unidades penitenciarias de la provincia de Buenos Aires, 2018, p. 43. Disponible en: [https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/COMUNICACION\\_CNPT SOBRE\\_SITUACION\\_PERSONAS\\_PRIVADAS\\_SU\\_LIBERTAD\\_UNIDADES\\_PENITENCIARIAS\\_PROVINCIA\\_BUENOS\\_AIRES.pdf](https://cnpt.gob.ar/2022/wp-content/uploads/2022/01/COMUNICACION_CNPT SOBRE_SITUACION_PERSONAS_PRIVADAS_SU_LIBERTAD_UNIDADES_PENITENCIARIAS_PROVINCIA_BUENOS_AIRES.pdf); CNPT, *El CNPT apoya las iniciativas de reducción de la violencia como el Proyecto Piloto de la Unidad XV de Batán y alienta la promoción de experiencias similares*, 27 de junio de 2020. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2020/06/27/el-cnpt-apoya-las-iniciativas-de-reduccion-de-la-violencia-como-el-proyecto-piloto-de-la-unidad-xv-de-batan-y-alienta-la-promocion-de-experiencias-similares/>



## COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



obligatoria y continua con perspectiva de género y diversidad, en todos los escalafones, tanto para el ingreso como para el ascenso del personal Penitenciario (...)” (art. 36 inc. “c”) y la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres prevista en la Ley Nacional 27499 (art. 60). De esta manera, se prevé la transversalización del enfoque de género y diversidad en todo el Servicio Penitenciario Provincial.

Además, se remarca que el proyecto promueva “(...) la protección de los derechos de las mujeres, personas de la comunidad LGBTIQ+, niñeces, jóvenes y personas de edad y de cualquier otra que por su condición particular sea pasible de discriminación” (art. 13), y en particular que se garanticen “los derechos de las personas en riesgo por violencia de género u orientación sexual en el marco de derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las leyes N° 26485 y XV n°26” (art. 36 inc. “e”). Sobre este punto, cabe hacer mención del deber de debida diligencia que tiene el Estado en esta materia al haber suscripto tratados internacionales de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha identificado a las mujeres y diversidades como grupos en especial situación de vulnerabilidad por la discriminación estructural que sufren, discriminación que se traduce en violencia sobre su integridad personal en razón de su género, y por lo tanto, ha impuesto a los Estados un deber de debida diligencia reforzado para garantizar el efectivo goce de sus derechos humanos.<sup>5</sup>

La falta de perspectiva de género en el accionar de las fuerzas de seguridad ya ha sido objeto de preocupación por parte de los organismos internacionales. En concreto, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT) había advertido sobre las “(...) requisas vejatorias de personas transgénero y travestis en la vía pública y en los puestos policiales, así como las detenciones en condiciones humillantes, particularmente en la provincia de Buenos Aires”, y en consecuencia, había recomendado al Estado argentino “velar por que se adopten políticas y programas específicos de integración y protección de personas en detención sobre la base de su orientación sexual e identidad de género, a nivel federal y provincial, así como el pleno respeto de la Ley 26.743 de identidad de género.”<sup>6</sup> En ese mismo sentido se había pronunciado el Relator Especial contra la tortura quien, luego de su visita a la Argentina, manifestó preocupación por la discriminación y acoso violento sistemático que sufren personas LGBTI y que a menudo da lugar a detenciones arbitrarias.<sup>7</sup>

Respecto al acápite sobre los principios básicos de actuación del personal penitenciario se menciona que el uso de la fuerza deberá ser excepcional, necesaria (art. 16 inc. “b”) y regirse por el principio de proporcionalidad a la resistencia de la persona infractora (art. 16 inc. “c”). Sobre este punto, el Comité hace suyas las observaciones y recomendaciones que el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT) realizó en su visita a la Argentina. Al respecto, mostró preocupación por el uso recurrente y sistemático de armas y exceso de fuerza por parte del sistema penitenciario, y en consecuencia instó al Estado a que “(...)

<sup>5</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso González y otras (“Campo algodónero”) v. México, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 16 de noviembre de 2009.

<sup>6</sup> CAT, Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina, 18 de abril - 17 de mayo 2018, p. 9. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CAT\\_COC\\_ARG\\_27464\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_COC_ARG_27464_S.pdf)

<sup>7</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Visita a la Argentina, A/HRC/40/59/Add.2, 28 de febrero de 2019, párr. 16.



## COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



---

*Establezca reglas claras sobre el uso de armas dentro de los recintos, para garantizar que dicho uso se ajuste estrictamente a los principios de proporcionalidad y necesidad. Debe llevarse un registro del uso de todos los medios coercitivos, incluidos los no letales.”<sup>8</sup>*

Además, conforme los estándares delineados por la Corte IDH, “(...) las pautas sobre el uso de la fuerza, además de ser precisas y claras, deben encontrarse previstas por ‘ley’, entendida en sentido formal, es decir, una ‘norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado’.”<sup>9</sup> Por lo tanto, sería aconsejable que en el texto de la ley se incorporen los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990) y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979).

El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley prevé que se podrá recurrir al uso de la fuerza de manera excepcional, cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. Además, su actuación deberá ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.<sup>10</sup> Por su parte, los principios básicos sobre el empleo de la fuerza establecen que se podrá recurrir a la fuerza y armas de fuego únicamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto; y en caso de ser necesario su uso, deberá ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue.<sup>11</sup>

Si bien el proyecto de ley establece como principio general que el personal en contacto con las personas privadas de libertad tiene vedado el uso de armas de fuego excepcionalmente la reglamentación podrá habilitar su uso. Desde el Comité se recomienda que esas excepciones queden enmarcadas en la ley, y que a su vez, sean consistentes con los estándares internacionales de derechos humanos sobre uso de armas de fuego y las recomendaciones que se han realizado al Estado argentino por órganos de derechos humanos del Sistema Universal y del Sistema Regional. Al respecto, la Corte IDH ha sostenido que es necesario que las legislaciones internas establezcan pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales.<sup>12</sup> En caso de que resultare imperioso el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de la finalidad legítima (el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo), absoluta necesidad (es preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso), y proporcionalidad (el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Se debe aplicar un criterio de uso diferenciado de la

---

<sup>8</sup> SPT, Informe sobre la visita a Argentina, 27 de noviembre de 2013, párr. 81. Disponible en: <https://undocs.org/es/CAT/OP/ARG/1>

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Casierra Quiñonez y otros V.s Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 11 de mayo de 2022, párr. 115.

<sup>10</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Resolución 34/169, 17/12/1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx#:~:text=Art%C3%ADculo%208.%20Los%20funcionarios%20encargados%20de%20hacer%20cumplir,creer%20que%20se%20ha%20producido%20o%20va%20>

<sup>11</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, 07/09/1990. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 75.



## COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA



fuerza, de conformidad con el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte de la persona a la cual se pretende intervenir).<sup>13</sup>

Por lo tanto, el uso de la fuerza debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.<sup>14</sup>

Respecto al capítulo XIII del proyecto de ley en el que se aborda el régimen disciplinario que será aplicable al personal del Servicio Penitenciario Provincial de Chubut el Comité desea realizar una serie de consideraciones. En primer lugar, si bien en el artículo 118 se expresa que *“al personal le asiste la garantía del debido proceso adjetivo que se prevea en la reglamentación”* podrían especificarse cuáles son los principios y garantías que rodean a todo el procedimiento administrativo. El Comité ya se ha pronunciado sobre esta materia en el proyecto de modificación del régimen disciplinario previsto en el Capítulo IV (arts. 79 a 99) de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (Ley 24.660 y sus modificatorias).<sup>15</sup>

En esa oportunidad, desde el Comité se destacó que el texto propuesto se ajustara a los estándares interamericanos que señalan que las garantías establecidas en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limitan únicamente a procesos penales, sino que resultan aplicables a procesos de otra naturaleza, como lo son los procesos sancionatorios.<sup>16</sup> En particular, la Corte IDH ha establecido que las garantías reconocidas en el art. 8.1 de la Convención Americana deben aplicarse en aquellos procesos donde se ventilen derechos o intereses.<sup>17</sup>

Por último, y en cuanto a las faltas administrativas estipuladas en el proyecto de ley en los artículos 126, 127 y 128 podrían agregarse, en el artículo 127 la comisión de actos que impliquen una afectación a la dignidad humana o que impliquen una violación de Derechos Humanos,<sup>18</sup> y en el artículo 128, el incumplimiento o inobservancia de los protocolos de actuación cuando signifiquen una infracción al uso proporcional de la fuerza directa.

<sup>13</sup> Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014, párr. 134.

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 67.

<sup>15</sup> CNPT, Avanza el proyecto de reforma del régimen disciplinario previsto en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, 8 de agosto de 2022. Disponible en: <https://cnpt.gob.ar/2022/08/08/avanza-el-proyecto-de-reforma-a-la-ley-de-regimen-disciplinario-para-personas-privadas-e-la-libertad/>

<sup>16</sup> CIDH, Caso n° 12.828, Informe 112/12 Marcel Granier y otros vs. Venezuela, Fondo, 9 de noviembre de 2012, párr. 188; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena y otros vs. Panamá, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, párrs. 126-127.

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 13 de octubre de 2011, párr. 118; Caso Claude Reyes vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 118.

<sup>18</sup> Por ejemplo, el Decreto Reglamentario 53/17 de la Ley 5688 establece el régimen disciplinario aplicable a la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su artículo 5 sostiene que el personal policial comete una falta administrativa cuando incurre en alguna de las prohibiciones o incumple alguno de los deberes y obligaciones policiales establecidos en las Leyes, Decretos, Resoluciones y Disposiciones aplicables; y luego clasifica esas faltas en leves, moderadas y graves; el artículo 11 tipifica las faltas administrativas de tipo grave, cuya sanción es la suspensión en el empleo por un plazo mínimo de 45 días, la cesantía o exoneración. El inciso 6 del mencionado artículo establece que constituye falta grave “Cometer actos que impliquen la afectación de la dignidad humana y/o violen Derechos Humanos”.