

INTERPONE ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS COLECTIVO CORRECTIVO Y PREVENTIVO. FORMULAN RESERVA DEL CASO FEDERAL.

Sr/a. Juez/a:

EL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), representado en este acto por su Directora Ejecutiva, Paula Litvachky y la Coordinadora del Área de Litigio y Defensa Legal, Agustina Lloret, con el patrocinio letrado de Teresita Arrouzet (T°134 - F°757, CPACF) y Tomás I. Griffa (T°125 - F°695, CPACF), ambos abogados del CELS, constituyendo domicilio legal en Piedras 547 CABA y domicilio electrónico en 27356084417 y 20334211828, nos presentamos y respetuosamente decimos:

I. OBJETO

Por los argumentos de hecho y derecho que expondremos a continuación, venimos a interponer una acción de habeas corpus colectivo correctivo y preventivo, en los términos del artículo 15 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y el artículo 3, incs. 1° y 2° de la ley federal de hábeas corpus 23.098, en favor de todas las personas que se encuentran privadas de su libertad en las dependencias policiales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de las órdenes internas 12/2024 (dictada el 15/11/2024) y 13/2024 (dictada el 20/11/2024) que prohíben de manera absoluta y sin excepción, las visitas, entrevistas, conversación y/o contacto o comunicación presencial con el colectivo antes mencionado por parte de sus defensores (públicos o privados), abogados/as, organismos de control y demás personas durante 12 horas de cada día, mayormente en el horario nocturno, ya que está prohibición opera entre las 20h y las 8h.

Es que el contenido de estas órdenes del día vulnera seriamente derechos, principios y garantías de un colectivo especialmente vulnerable como lo es la gente privada de su libertad en establecimientos policiales, como comisarías y/o alcaldías de la CABA. Estos derechos, principios y garantías están reconocidos en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CCABA), en la Constitución Nacional (en adelante, CN), en tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional, en leyes federales aplicables en el ámbito de la CABA, así como en leyes locales.

Además, como ya ha sido destacado por la jurisprudencia y por decisiones de los órganos internacionales de aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos, las comisarías y alcaldías son espacios concebidos para detenciones transitorias por lo que, de por sí, deben estar sujetos a un control mayor y más estricto. Este deber estatal se agrava cuando estos espacios físicos se utilizan para la detención de personas en términos permanentes, tal como ocurre en la CABA.

Las decisiones administrativas aquí impugnadas implican, además, un desconocimiento total y absoluto del sistema de salvaguardas que el Estado argentino se comprometió ante la Corte IDH de crear y sostener para prevenir cualquier maltrato y restricción a los derechos de las personas privadas de libertad. Por el caso *Bulacio v. Argentina*, del año 2003, nuestro país se encuentra obligado a adecuar su actuación, a través de las diversas agencias estatales, a los estándares fijados por la Corte IDH en materia de facultades policiales de detención, pero, también, en todo lo atinente a las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad en comisarías.

Ante esta situación y por los fundamentos de hecho y de derecho que exponremos a continuación, solicitaremos a V.S. que (i) le imprima trámite de hábeas corpus colectivo correctivo y preventivo a esta presentación; (ii) convoque a la audiencia en el menor tiempo posible, de acuerdo al artículo 13 de la ley de habeas corpus 23.098; (iii) declare la inconstitucionalidad, nulidad e ilegalidad de las órdenes internas 12/2024 y 13/2024 de la superioridad de la Policía de la Ciudad, así como el estado de cosas ilegítimo que éstas provocan sobre el conjunto de derechos elementales de protección que tienen las personas privadas de libertad en establecimientos policiales de la CABA.

Lo solicitado encuadra con las previsiones de los art. 13, apartado 6 y 15, de la Constitución de CABA, 18, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, las leyes nacionales N° 23.098, N° 24.660, y especialmente el Título V -art. 41 a 56- de la ley 26.827 y los arts. 1, 2, 5.1, 5.2, 5.6, 7.4, 7.6, 11.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, arts. 12 y 13 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles y Degradantes, el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, sobre Prevención de la Tortura, y de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos de Nación Unidas y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de su Libertad en las Américas.

II. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL CELS

El CELS está en condiciones de representar al colectivo de personas privadas de libertad dentro de establecimientos de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, en los términos del art. 15 de la CCABA, y el 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional. También refuerza esta legitimación la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación referida a procesos colectivos y personas privadas de libertad, en la que ha reconocido a las organizaciones de derechos humanos -como el CELS- legitimación para realizar este tipo de presentaciones. Todo ello, a su vez, debe completarse con el Estatuto (versión 2023) de la institución que se adjunta como documentación a este escrito¹.

¹ Estatuto - Texto ordenado 2023. Artículo 2: Son sus propósitos: 1. Realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho, la justicia, la economía y la sociedad, dirigidas a la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar social y económico de la comunidad -en particular de los sectores más desprotegidos-, del medio ambiente, de la igualdad de género y del funcionamiento de las instituciones de protección de

El art. 15 de la CCBA establece lo siguiente: “Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, en cualquier situación y por cualquier motivo, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición de personas, la acción de hábeas corpus puede ser ejercida por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez debe resolver dentro de las veinticuatro horas, aún durante la vigencia del estado de sitio. Puede declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva” (El subrayado es propio).

El art. 43 de la Constitución Nacional establece, entre los sujetos que pueden actuar en representación de la comunidad, grupo o “clase” titular del derecho de incidencia colectiva, a las “asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley”. Una fórmula similar tiene el artículo 14 de la CCABA, en el segundo párrafo cuando se refiere a la acción de amparo: “Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos ...”.

En esos términos, el CELS es una asociación civil sin fines de lucro, que persigue la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad y la promoción y ejecución de acciones judiciales destinadas a procurar la vigencia de estos principios y valores, en particular asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos (art. 2o Estatuto del CELS), citado en la nota al pie 1.

Además, la CSJN en el precedente “Verbitsky” reconoció la legitimación de este organismo para ejercer la representación adecuada del colectivo de personas privadas de su libertad, en ese momento, de la totalidad de las personas privadas de libertad en cárceles y comisarías de la Provincia de Buenos Aires. Haciendo suyas las consideraciones del Procurador General de la Nación, señaló que “le asistía razón al recurrente (CELS) en cuanto sostuvo que se halla legitimado activamente para accionar en forma colectiva en representación de las personas privadas de su libertad en el ámbito provincial a las que se les habían agravado las condiciones de detención. [...] esta conclusión se desprende de la inteligencia que cabe asignarle al párrafo segundo del art. 43 de la Constitución Nacional, y en este sentido, tomando en cuenta que la pretensión del accionante tiene por objeto tener una solución que abarque la totalidad de los casos que se encuentran en la misma situación, el razonamiento efectuado

derechos. 2. Asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos fundamentales poniendo a su disposición profesionales debidamente matriculados para el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales, individuales y/o colectivas, que tiendan a la reparación de la justicia lesionada. En ningún caso se promoverá la realización de acciones de exclusivo o principal contenido patrimonial. 3. Promover estudios, conferencias, mesas redondas, debates y publicaciones en defensa de los derechos humanos, y especialmente de las libertades públicas, la igualdad y no discriminación y de las demás garantías que consagra la Constitución Nacional.

por el tribunal a quo en la medida en que impide el progreso de la acción colectiva, desvirtúa el alcance otorgado por la cláusula constitucional mencionada.” (Ver CSJN, fallo Verbitsky, 2005, cons. 12).

Unos años antes (2002), en el marco de una acción de amparo interpuesta ante la falta de acceso a los derechos políticos para todas las personas privadas de libertad, la Corte Suprema, además de considerar que en esos casos la vía más efectiva es la acción de habeas corpus, reconoció la representación adecuada del CELS sobre todas aquellas personas privadas de libertad. Así, señaló que “la misma norma (Constitución Nacional) dispone en el párrafo cuarto ‘cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuere la libertad física o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención’ [...] la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor”. Y que, “en este marco, corresponde concluir que la actora se encuentra legitimada para demandar como lo ha hecho, pues los beneficiarios de la presente acción son personas en condiciones de detención y la lesión al derecho que buscan tutelar se integra con la restricción provisoria de la libertad.” (CSJN, “Mignone”, 2002, Considerando 6).

Más allá de lo que diremos en otra sección sobre la procedencia de esta acción de hábeas corpus en la clave que es presentada, esto es, colectiva, preventiva y/o correctiva, nos interesa destacar acá que la finalidad del CELS como organización de la sociedad civil, su trayectoria en relación a la protección de los derechos de las personas privadas de libertad y el objeto de la demanda justifican la representación adecuada que puede brindar el organismo.

Por cierto, cabe destacar que la organización que representamos tiene un interés particular en la cuestión planteada, en tanto las órdenes que cuestionamos afectan seriamente el ejercicio de las funciones propias de un organismo de derechos humanos como el CELS, vinculadas al monitoreo y defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad en contextos de protesta social y de representación de personas privadas de la libertad que son víctimas de delitos en contextos de encierro.

A mayor abundancia sobre nuestra legitimación para intervenir en este caso, debemos decir que desde el año 2023, el CELS forma parte del consejo consultivo del órgano de prevención de CABA. El 1 de julio de 2022, mediante audiencia pública en la Legislatura de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Manuel Tufro (Director del Área de Justicia y Seguridad del CELS) fue seleccionado como parte integrante del Consejo para la Prevención de la Tortura del Mecanismo Local de Prevención de la Tortura.

El 7 de diciembre de 2023, la legislatura votó la aprobación de Manuel Tufro como representante del CELS en dicho consejo junto con otras cuatro personas representantes de diferentes organizaciones. Desde aquel momento, participamos de forma activa de las funciones, tareas y decisiones que lleva

adelante el Mecanismo de Prevención de la Tortura local.

Como sea, por normativa, por estatuto, por jurisprudencia, por trayectoria, funciones concretas y acciones que desarrolla una organización como el CELS, nos encontramos perfectamente legitimados para presentar esta acción en favor del colectivo definido en el objeto de esta acción en función de los especiales intereses que las órdenes del día aquí impugnadas tienen sobre sus derechos y garantías, tal como diremos seguidamente.

III. HECHOS

El 21 de noviembre de 2024, un defensor oficial del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad hizo una presentación ante el juez de garantías interviniente en la causa de su asistido. La presentación tuvo por objeto ponerlo en conocimiento de que, en un intento por visitar a su defendido en su espacio de encierro, el personal policial le denegó el ingreso. Por este motivo, le exigía al juez que intervenga para revertir la situación.

Este planteo develó que la denegación de ingreso y de visita a la persona detenida, denunciada por el defensor oficial, se debía a la existencia de dos órdenes internas provenientes de los mandos superiores de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires: la 12/2024 (dictada el 15 de noviembre de 2024) y la 13/2024 (dictada el 20 de noviembre de 2024).

Como anticipamos en el objeto de esta presentación, mientras que la primera de ellas establece de forma explícita quiénes son las únicas personas habilitadas para ingresar a los lugares de encierro, esto es, las comisiones policiales destinadas al ingreso o egreso de detenidos, autoridades de la dirección de la que emanan estas órdenes y personal de División Unidad Táctica de Intervenciones Alcaldías (D.U.T.I.A.), la segunda de dichas órdenes dispone cómo deben actuar los efectivos policiales ante la aparición de un defensor o persona perteneciente a alguno de los "organismos relacionados a los derechos de los detenidos". Los pasos consisten, básicamente, en explicarles acerca del contenido de estas órdenes del día, dejar registro de los datos de quien se hace presente en el lugar y a quién pretende visitar y dar aviso de todo esto a la superioridad dentro de la fuerza. Refiere también que se les brindará los teléfonos de contacto para que entablen la comunicación con los internos sólo de manera telefónica.

El motivo detrás del dictado de estas órdenes internas sería, según lo expresó la propia fuerza policial que las emitió, la necesidad de implementar medidas de seguridad. Sin embargo, no se aclara sobre la base de qué hechos, episodios o diagnósticos se toma una decisión tan drástica que vulnera derechos fundamentales de una población especialmente vulnerable como lo son las personas privadas de libertad, en particular, aquellas que se encuentran detenidas en dependencias policiales.

El juez Christian Brandoni Nonell del Juzgado de Primera instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas N°20, decidió rechazar aquel primer planteo del defensor oficial. Para ello sostuvo que "... de la lectura de las órdenes internas referidas, **no se advierte violación alguna de garantías constitucionales**, máxime cuando **no se incomunica ni se impide en modo alguno el contacto de los detenidos con sus defensas**, sino que **se restringe la posibilidad de entrevista personal física en una franja horaria determinada y preestablecida, con estrictos motivos de seguridad**". (El destacado nos pertenece)

Sin embargo, es claro que la imposibilidad de entrevista personal entre la persona privada de su libertad y su defensor, en un lugar donde la comunicación privada y confidencial esté resguardada y sin la presencia inmediata de los órganos de custodia, constituye un obstáculo para el derecho de defensa. Especialmente dado que, según las órdenes que cuestionamos, esta imposibilidad se extiende durante la mitad de las horas del día, privando a todo detenido de la posibilidad de ser visitado y de comunicarse personalmente con su defensor durante ese lapso más que considerable de tiempo. Esa necesidad de contacto puede deberse tanto a cuestiones propias de su defensa técnica como a denuncias de agravamiento de las condiciones de detención.

Así lo entendió, un par de días después, la jueza Paula Virginia Núñez Gelvez del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 21. La Dra. Núñez Gelvez tomó intervención ante el planteo de otro defensor que se quejó, al igual que el primero, de no haber podido ingresar al establecimiento policial en el que se encontraba un defendido suyo. La diferencia de su caso es que la autoridad judicial interviniente le dio la razón.

Concretamente, la jueza sostuvo que "no resulta objeto de discusión que **la comunicación es un derecho de la persona detenida**, que abarca como interlocutor tanto a su asistencia técnica, como con la autoridad judicial y personas de su confianza, **y debe ser garantizada en todo momento**", a la vez que "sin perjuicio de que en un caso en concreto y con la debida justificación podría ser razonable una restricción como la prevista en las órdenes internas bajo análisis, lo cierto es que **una prohibición "sin excepción" no supera el test de razonabilidad y proporcionalidad que deben tener todos los actos de gobierno, al no demostrar que para este supuesto en particular la gravedad de la medida es absolutamente necesaria para el objetivo de seguridad aludido**". (Páginas 4/5 de la resolución. El destacado nos pertenece)

Entendemos que, mientras la primera resolución judicial esgrime argumentos completamente equivocados y contrarios a las leyes, las constituciones (local y nacional) y a los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en la materia, la segunda es respetuosa de todo el bloque normativo.

A todo este cuadro se suma que las órdenes internas aquí criticadas son reservadas, operan sobre los derechos de las personas privadas de libertad, en clave de restricción, limitación, sin ningún tipo de publicidad, ni circulación a través de los medios oficiales (B.O., por ejemplo). Esta situación dificulta aún más la posibilidad de su discusión y puesta en debate.

A continuación, iremos desarrollando los diversos derechos, principios y garantías que se violentan a partir del contenido de las órdenes del día antes descritas, lo que torna procedente la acción de hábeas corpus colectivo correctivo y preventivo en favor de todas las personas que actualmente se encuentran privadas de su libertad dentro de las comisarías dependientes de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

IV. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS COLECTIVO CORRECTIVO Y PREVENTIVO

Entendemos que las órdenes internas 12/2024 y 13/2024, en tanto prohíben toda visita a personas privadas de su libertad en dependencias policiales de esta Ciudad, por parte de defensores, organismos de control y demás personas durante 12 horas del día, en especial en el horario nocturno, entre las 20 y las 8 horas, constituyen una causa fáctica común y homogénea que genera graves afectaciones a derechos constitucionales de primer orden como la tutela judicial efectiva, garantía del debido proceso legal adjetivo, a ser oído, a comunicarse con sus defensores o abogados/as, y aumenta los riesgos de afectación de la integridad física, psíquica y vida, al limitar el acceso a los órganos de protección de las personas privadas de libertad.

Todo ello conlleva un claro agravamiento de las condiciones de detención del colectivo a cuya tutela tiende esta acción, al vedarseles durante lapsos tan prolongados la posibilidad de recibir cualquier tipo de visitas, lo que incluye -insistimos- a sus defensores (públicos y/o privados), abogados/as, y órganos encargados del monitoreo y seguimiento de la situación del colectivo aquí representado.

Nos encontramos ante una situación de hecho que lleva a la habilitación de la acción de hábeas corpus prevista en el art. 15 de la CCABA; 43 de la CN apartados 2 y 4, y en el art. 3, inc. 1 y 2 de la Ley Nacional 23.098, así como los artículos 41 a 56 de la ley 26.827, en particular, art. 52 del mencionado cuerpo legal.

El número de personas afectadas, el impacto que tiene sobre sus intereses tan básicos como por ejemplo la visita, entrevista, conversación y comunicación presencial con sus defensores, abogados/as, personas encargadas de la protección de derechos, y otras personas y la necesidad de una solución común para todas las personas detenidas en dependencias policiales de la Ciudad (comisarías, alcaldías) hacen del **hábeas corpus colectivo** la herramienta judicial más idónea para

obtener tutela judicial ante el agravamiento de las condiciones de detención con el fin de facilitar la reparación inmediata de la vulneración de sus derechos.

En esta línea, como ha señalado la Corte Suprema, es la existencia de una razón común y homogénea generadora de las afectaciones individuales a los derechos fundamentales de las personas, la “que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte”. Así “la procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado. **Sin perjuicio de lo cual, también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados**” (“Halabi”, Fallos: 332:111, cons. 12 y 13. El destacado nos pertenece).

A su vez, los cuestionamientos que cada abogado podría efectuar a esta normativa en el marco de causas concretas tampoco obstan a la procedencia del planteo colectivo. En primer lugar, porque obtener una decisión individual que permita las visitas siempre demandará tiempo y, mientras tanto, las órdenes que cuestionamos mantendrán su vigencia. Y, más importante aún, porque el colectivo al que se pretende representar, es decir las personas privadas de su libertad en las dependencias policiales de la Ciudad de Bs. As., configura un grupo particularmente vulnerable y que es objeto de un deber especial de protección por parte del Estado.

Sobre esto último, la Corte Suprema precisó, también en el caso “Halabi” ya citado, que “ la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o **afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección...**” (énfasis agregado).

En cuanto a su **aspecto correctivo, el hábeas corpus** procede frente a situaciones de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención tal como ocurre con las personas que actualmente se encuentran privadas de su libertad en comisarías y/o alcaldías y ven afectados los derechos y garantías fundamentales ya anticipados.

Así, en la causa “Salazar”², se sostuvo que “en nuestro ordenamiento jurídico se establece que el hábeas corpus puede ser interpuesto en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención (Constitución Nacional, art. 43), por lo que su objeto restaurativo es muy claro, de modo que en la medida que se invoquen estas situaciones de gravedad indebida se habilita la acción que, dentro de sus cauces constitucionales, no confronta con la división de poderes.

Es que con la implementación de dicha acción, no se pretende que los jueces sustituyan a los otros poderes del estado o impongan políticas de gobierno. Por el contrario, con ello se quiere subsanar o hacer cesar las consecuencias vulneratorias de los derechos fundamentales de los internos, provengan o no de una determinada política penitenciaria”.

En ese sentido, la Cámara Federal de Casación Penal ha reconocido que las cuestiones vinculadas a las visitas que las personas privadas de la libertad tienen derecho a recibir pueden configurar un agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención: “En lo que respecta al fondo de la cuestión planteada en la presente acción de hábeas corpus, **las decisiones que involucren a los vínculos de la persona privada de su libertad o que importen el alejamiento de su núcleo familiar y social pueden configurar un supuesto de agravamiento de las condiciones de detención en los términos del art. 3, inc. 2, de la ley 23.098 por transgresión a los artículos 71, 72, 73 y 168 de la ley 24.660 y artículos 5, 31, 70 del decreto 1136/97** (Cfr. Sala IV causa “CUENCA, José María y otros s/ recurso de casación”, reg. 1608/2014.4, causa n° FBB 4214/2014/2/1/CFC2, rta. 15/8/2014; “LEFIPAN, Walter Roberto s/ recurso de casación”, reg. 1397/13, rta. 9/8/2013)”³.

En esta línea, y en virtud de la normativa citada por esta sentencia, la ley 26.827 que crea el sistema nacional de prevención de la tortura, en su artículo 4, establece que se entiende por “lugares de detención” a *cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública*. Además, señala que tal definición deberá interpretarse conforme lo establecido en el artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en el que se dispone que los Estados deberán permitir sin anteponer obstáculos las visitas de los mecanismos a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas

² Sala III de la Cámara Federal de Casación Penal, en causa N° 12.252, “Salazar, Jesús Cristian s/ recurso de casación”, N° 690/10.

³ CFCP, Sala IV, causa FCR 10434/2020/1/CFC1, “Schlenker Belmartino, Alan s/recurso de casación”, rta. 13/10/2020, voto del Juez Hornos, énfasis agregado.

privadas de su libertad.

A su vez, se articula el presente **hábeas corpus preventivo** en razón de la amenaza cierta, actual e inminente que existe respecto de aquellas personas que están siendo detenidas al momento de la presentación de este hábeas corpus y los días que dure su tramitación, en tanto estas disposiciones internas implicarán un agravamiento en sus condiciones de detención derivadas, por ejemplo, de la privación de mantener comunicación y recibir visitas por parte de sus defensores, abogados/as y demás representantes de organismos de control y monitoreo de los espacios de detención, en horas clave (toda la noche) para la vida de cualquier persona detenida.

Con todo, el art. 15 de la CCBA establece lo siguiente: “Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, en cualquier situación y por cualquier motivo, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición de personas, la acción de hábeas corpus puede ser ejercida por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez debe resolver dentro de las veinticuatro horas, aún durante la vigencia del estado de sitio. Puede declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva” (El subrayado es propio).

El artículo 43 de la C.N. recepta el hábeas corpus en los siguientes términos: “[c]uando el derecho lesionado, restringido alterado o amenazado fuera la libertad física (...) la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato (...)”.

Asimismo, distintos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, imponen al Estado la instrumentación de mecanismos ágiles y rápidos de revisión de todas las decisiones sobre privaciones de la libertad, sean éstas de índole administrativa como jurisdiccional⁴.

Por las características del caso, queda a la vista que el derecho de defensa, con sus derivaciones concretas, por ejemplo, a ser oído, a comunicarse con sus defensores, con abogados, o la garantía para la tutela de los derechos de todas las personas en contextos de encierro, se ven afectadas en tanto las medidas necesarias para asegurarlas no pueden ser activadas durante doce (12) horas,

⁴ Arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); arts. 2.3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. XXV de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH); y arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Asimismo, el art. 7 de esta última, que versa sobre el Derecho a la Libertad Personal, establece en su inc. 6° “el derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido [...]”.

encima, por la noche.

Insistimos que hay un aspecto clave para prevenir la afectación de los derechos a la integridad física y psíquica, que es el que tiene que ver con recibir el auxilio de personas o instituciones claves para la recepción de denuncias y/o quejas sobre la vida en el encierro, así como su posterior trámite o resolución. Es que la restricción aquí cuestionada vacía herramientas (acciones) legales útiles e idóneas para garantizar y salvaguardar sus derechos y garantías fundamentales, de conformidad con las leyes locales, la Constitución Nacional y local y, sobre todas las cosas, las imposiciones fijadas al Estado argentino por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en precedentes judiciales de relevancia tales como *Bulacio v. Argentina* de 2003⁵.

Concretamente, en esta sentencia el máximo tribunal internacional estableció una serie de medidas de salvaguarda pensadas especialmente para evitar malos tratos y hechos de violencia contra las personas privadas de su libertad, particularmente en comisarías, dentro de las cuales los defensores, abogados/as y jueces ocupan un rol central, en particular, respecto de las personas detenidas de manera arbitraria y que por esta decisión administrativa durante 12 horas no tendrán contacto con otras personas fuera del ámbito de encierro. Entre esas salvaguardas, a fin prevenir la arbitrariedad o ilegalidad -y directamente conectada con la posibilidad de recibir visitas de sus defensores técnicos o de los órganos de control-, está el control judicial inmediato, tomando en cuenta que en un Estado de derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido⁶. Asimismo, “es el Estado ‘el obligado a crear las condiciones necesarias para que cualquier recurso [a favor del detenido] pueda’ tener resultados efectivos”⁷.

Entonces, entendemos que el hábeas corpus que aquí se presenta también es procedente porque se encuentra en serio riesgo la tutela judicial efectiva del colectivo al que representamos. El incumplimiento de tales estándares es susceptible de acarrear responsabilidad del Estado Federal, y es deber del Poder Judicial hacer cesar con la urgencia del caso el agravamiento o la detención misma, según corresponda (Verbitsky, 2005, cons. 41).

Desde el precedente “Verbitsky” (2005), la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es pacífica respecto al **reconocimiento de la acción de hábeas corpus como remedio legal para la defensa de derechos individuales de incidencia colectiva —como en el presente caso— sobre bienes jurídicos de valor prioritarios, como la vida y la integridad física de las personas** (Fallos: 328:1146, considerandos 16, 17 y 19 del voto de la mayoría).

⁵ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁶ *Ibidem*, párr. 129.

⁷ *Ibidem*, párr. 127.

Además, la Corte Suprema ha establecido que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela), por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, son el estándar mínimo respecto de personas privadas de libertad (Verbitsky, 2005, cons. 39), y que **es el Poder Judicial el encargado de la vigilancia de su adecuado cumplimiento como así también de las normas nacionales e internacionales que imponen el tratamiento digno de toda persona privada de libertad** (Verbitsky, 2005, cons. 40).

En ese sentido, cuando, en 2021, nuestro Máximo Tribunal reabrió el caso *Verbitsky*, estableció la intervención del Poder Judicial —a través de la misma Corte imponiendo a los jueces inferiores criterios de actuación—, dentro del “necesario ejercicio del control de constitucionalidad de las normas y actos gubernamentales” (CSJ 1469/2014/RH1, Fallos 344:1102, Voto del juez Rosatti, considerando 7).

Esto tiene directa relación con el deber del Estado de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad por conformar un colectivo especialmente vulnerable. Así lo entendió la Corte Interamericana al sostener que “una persona ilegalmente detenida [...] **se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad**, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad”⁸ (el destacado nos pertenece).

Asimismo, en la Opinión Consultiva 29/22 sobre *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad*, el máximo Tribunal regional recuerda que “los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para proteger y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de quienes se encuentran privados de la libertad y de abstenerse, bajo cualquier circunstancia, de actuar de manera tal que éstos derechos se vulneren”⁹.

Por todo esto, la situación general, colectiva y estructural de agravamiento de las condiciones de detención de la población privada de su libertad en las dependencias policiales de la Ciudad que se propician a partir del dictado de las órdenes del día 12 y 13/2024, demuestra la necesidad de adoptar una respuesta judicial acorde y conduce, indefectiblemente, a encauzar el planteo en una acción de hábeas corpus colectivo correctivo y preventivo en los términos aquí propuestos.

⁸ Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 90. En el mismo sentido: Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 166; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 108; Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 147; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 108.

⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de Mayo de 2022. Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad. Párr. 255.

V. LAS ÓRDENES DEL DÍA 12/2024 y 13/2024 Y SU IMPACTO EN DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS ACTUALMENTE PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN ESTABLECIMIENTOS POLICIALES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y DE QUIENES EN EL FUTURO PUEDAN ESTARLO

Tal como reseñamos en las primeras páginas de esta presentación, las órdenes internas bajo análisis establecen la prohibición de visitas a los detenidos, dentro de las comisarías, por parte defensores, “demás autoridades que no hayan dado aviso previo” y “organismos relacionados a los derechos de los detenidos”, entre las 20 y las 8 horas sin excepción. Así, las únicas personas habilitadas para ingresar son aquellas que formen parte de las comisiones policiales destinadas al ingreso o egreso de detenidos, autoridades de la dirección de la que emanan estas órdenes y personal de División Unidad Táctica de Intervenciones Alcaldías (D.U.T.I.A.). Es decir, **el ingreso está exclusivamente autorizado para personal policial sin ninguna capacidad, función ni deber vinculadas a la atención o asistencia de las personas privadas de libertad, control de condiciones de detención o intervención ante hechos concretos de violencia intramuros.**

A continuación, fundamentaremos cada una de las afectaciones antes señaladas.

V. a) Afectaciones al derecho de defensa (art. 13, inc. 6, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; arts. 18 y 75, inc. 22, C.N.; art. 8.2.d) CADH; art. 14.3.b) PIDCyP)

Como primera cuestión, debemos señalar que las restricciones de ingreso previstas en las órdenes del día 12 y 13/2024 violentan seriamente al derecho de defensa, en particular, en lo que hace al derecho a la comunicación personal que tiene cualquier persona que se encuentre detenida dentro de un establecimiento policial, con sus representantes legales o defensores.

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 13, inc. 6 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que establece que “Ningún detenido puede ser privado de comunicarse inmediatamente con quien considere”.

Esta previsión coincide plenamente con el contenido del art. 18 de la Constitución Nacional y también con el del art. 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo inciso “d”, que establece, específicamente, el derecho de toda persona acusada de un delito “de comunicarse libre y privadamente con su defensor”. Esto también surge, en términos similares, del art. 14.3.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Del mismo modo, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) establecen que: “Se debe facilitar a los reclusos **la oportunidad, el**

tiempo y las instalaciones adecuadas para recibir visitas de su asesor jurídico, entrevistarse con él y consultarle sobre asuntos jurídicos, sin demora, interferencia ni censura. La entrevista debe ser confidencial, de conformidad con la legislación nacional...” (Regla N° 61, el destacado y subrayado es propio).

En lo que hace a las leyes locales, el art. 29 del Código Procesal Penal de la Ciudad prevé el derecho de todo acusado a entrevistarse en condiciones que aseguren la confidencialidad con su defensor. También el art. 7, inc. “d” de la Ley 23.187, incluye, entre los derechos del abogado, el de “Comunicarse libremente con sus clientes respecto de los intereses jurídicos de éstos, cuando se hallaren privados de libertad”.

En absoluta contraposición a todo el bloque normativo local e internacional y, tal como señalamos, el juez de garantías Brandoni Nonell sostuvo - en la resolución ya mencionada - que “... de la lectura de las ordenes internas referidas, no se advierte violación alguna de garantías constitucionales, máxime cuando no se incomunica ni se impide en modo alguno el contacto de los detenidos con sus defensas, sino que se restringe la posibilidad de entrevista personal física en una franja horaria determinada y preestablecida, con estrictos motivos de seguridad”.

Sobre estos argumentos, debemos decir varias cosas.

En primer lugar, no es viable tener por satisfecho el derecho de defensa por el solo hecho de habilitar a los detenidos a mantener comunicaciones por medios remotos o no presenciales. Esto, porque existen cuestiones y circunstancias en las que estos encuentros e intercambios deben, necesariamente, hacerse cara a cara. Para resguardar la confidencialidad, y generar un ámbito de confianza propicio para que la persona pueda comunicarse libremente con su defensor. El ejemplo más claro de esto es el primer encuentro entre los abogados, públicos o privados, de quien acaba de ser detenido.

En este sentido, y si bien este problema puede afectar a quienes ya vienen cursando una detención en dependencias policiales, el escenario es aún más grave respecto de aquellas personas que transitan sus primeras horas de detención, ya que deben esperar al día siguiente para tomar contacto con funcionarios judiciales o sus abogados particulares, para que puedan darle mayor claridad sobre su causa y los pasos a seguir, así como constatar el estado de salud y anímico de la persona. O, inclusive, descartar cualquier escenario de arbitrariedad o malos tratos de los que haya sido víctima por parte del personal policial al momento de su detención o estando bajo custodia policial. Sobre este punto, no podemos perder de vista que, en muchos casos, la práctica policial se suele caracterizar por no informar los motivos de detención ni dar explicaciones que permitan resolver el estado de

incertidumbre que cualquier persona puede sentir en el encierro.

La Corte IDH se pronunció al respecto en el caso *Bulacio v. Argentina*, en el que manifestó que, entre los reaseguros para prevenir afectaciones a derechos como la dignidad o integridad física de las personas privadas de la libertad, se encuentra, precisamente, el derecho de comunicarse y reunirse con su abogado defensor: “el detenido tiene también el derecho a notificar a una tercera persona que está bajo custodia del Estado. Esta notificación se hará, por ejemplo, a un familiar, a un abogado y/o a su cónsul, según corresponda... En el caso de **la notificación a un abogado tiene especial importancia la posibilidad de que el detenido se reúna en privado con aquél, como acto inherente a su derecho de defensa**” (Párr. 130. El destacado nos pertenece).

Pero, además, las órdenes que cuestionamos desnaturalizan por completo el trabajo de los representantes de órganos y mecanismos de control y monitoreo de condiciones de detención y hechos de violencia intramuros. El éxito de la intervención de estos últimos radica, justamente, en que no haya necesidad de dar aviso previo a la visita o inspección, así como la confidencialidad de las conversaciones con las personas privadas de su libertad, algo que las prohibiciones de estas órdenes del día policiales desarman por completo.

Por otra parte, “los estrictos motivos de seguridad” a los que hace alusión el juez en la resolución antes citada, sin hacer ningún tipo de análisis sobre las razones que llevaron al dictado de tales órdenes internas, en modo alguno justifican la decisión de implementar una medida tan extrema que conlleve a prohibir de forma absoluta las visitas de los defensores a las personas privadas de su libertad que asisten en comisarías. Más adelante nos explayaremos en torno a la falta de adecuación y proporcionalidad de la medida en cuestión.

A diferencia de lo sostenido por Brandoni Nonell, frente al mismo planteo articulado por otro defensor oficial, la jueza Paula Virginia Núñez Gelvez señaló que “**no resulta objeto de discusión que la comunicación es un derecho de la persona detenida, que abarca como interlocutor tanto a su asistencia técnica, como con la autoridad judicial y personas de su confianza, y debe ser garantizada en todo momento.**” (Página 3 de la resolución. El destacado y subrayado nos pertenece)

En este sentido, la Dra. Núñez Gelvez determinó que la restricción en cuestión constituye un claro impedimento para que las personas detenidas en los establecimientos policiales de la Ciudad y aquellas que en el futuro puedan serlo, ejerzan libremente su derecho a la comunicación con sus representantes legales, demás autoridades y personas de confianza, con los debidos resguardos de la privacidad y confidencialidad y en el momento en que lo requieran.

Tal es así que la magistrada recordó que “el capítulo XI de la Ley 24.660 es determinante al

establecer **respeto de las comunicaciones de los internos que ‘en todos los casos se respetará la privacidad de esas comunicaciones, sin otras restricciones que las dispuestas por juez competente’** (artículo 158)”. Además, sostiene que, en función del principio republicano (artículo 1 de la Constitución Nacional), **esta clase de reglamentos “nunca podrán estar fundados bajo vagos justificativos como ‘razones de seguridad’, ‘orden público’, etc., —mucho menos no estar siquiera fundamentados—** ya que son todas cláusulas que pueden abarcar cualquier supuesto y, por lo tanto, pueden así, limitar cualquier derecho.” (Página 4 de la resolución. El destacado nos pertenece).

Para terminar de comprender los impactos de la prohibición policial que surge de las órdenes del día 12 y 13/2024, es imprescindible retomar algunos tramos de la sentencia dictada por la Corte IDH en el paradigmático caso *Bulacio v. Argentina* de 2003. Allí, el Máximo Tribunal internacional “ha destacado que **la incomunicación del detenido debe ser excepcional**, porque **causa a éste sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas**, ya que **lo coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles**, y porque **pone en peligro la puntual observancia del debido proceso legal.**¹⁰” (El destacado y subrayado nos pertenece).

Este primer estándar es crucial para el caso que nos ocupa, ya que fija una relación directa entre el derecho a la comunicación como manifestación del derecho de defensa y el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas privadas de su libertad. También refiere a la particular vulnerabilidad y el riesgo de agresión y arbitrariedad en el espacio de encierro que se derivan de la imposibilidad de que el detenido tome contacto con el mundo exterior y le haga saber a cualquier persona, dentro de un ámbito - limitado, pero posible - de confianza, si fue o es víctima de alguna acción u omisión por parte del personal policial a cargo de su custodia y cuidado.

Además, la Corte IDH confirmó que “el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos”. Así, son las autoridades estatales las que “... **ejercen un control total sobre la persona que se encuentra sujeta a su custodia. La forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto**”, tomando en cuenta su **especial vulnerabilidad**”¹¹. (El destacado nos pertenece)

Esto es especialmente relevante, ya que no es viable, legal, constitucional ni convencional, que el propio Estado produzca normativa, por más bajo rango que sea, que limite, condicione o, directamente, anule el ejercicio de sus derechos fundamentales.

¹⁰ Corte IDH. Caso *Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 127.

¹¹ *Ibidem*, párr. 80.

Tampoco es viable que haga esto para desnaturalizar cualquier tipo de intervención tendiente a garantizar su protección, como en el caso de los organismos y mecanismos de control. Sobre esto último, debe tenerse en cuenta lo que surge de los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, según los cuales, “**Al practicarse las inspecciones se permitirá y garantizará, entre otros, el acceso a todas las instalaciones de los lugares de privación de libertad; el acceso a la información y documentación relacionada con el establecimiento y las personas privadas de libertad; y la posibilidad de entrevistar en privado y de manera confidencial a las personas privadas de libertad y al personal**”¹². (El destacado nos pertenece)

En definitiva, es claro que no puede existir una comunicación libre con una persona privada de su libertad si las visitas sólo pueden tener lugar durante la mitad de las horas del día, mientras que en la mitad del día más inhóspita y solitaria, el único contacto de los detenidos es el personal policial a cargo de su custodia.

Los defensores, demás personas de su confianza y organismos de control y monitoreo de los espacios de encierro, deben poder visitar a sus asistidos y comunicarse libremente con ellos como presupuesto necesario para poder ejercer sus funciones de asistencia y representación, y así poder garantizar su pleno y efectivo derecho de defensa, pero también para intervenir y procurar la satisfacción de necesidades más básicas de la vida cotidiana, tal como el acceso a salud o, incluso, tomar conocimiento y articular soluciones rápidas y efectivas en caso de existan acciones u omisiones del personal policial que pudieran afectar seriamente su vida o integridad física o psíquica.

A esto último nos referiremos a continuación.

V. b) Afectaciones al derecho a la integridad física, psíquica y vida. Relación con la tutela judicial efectiva y garantías del debido proceso legal, ley 26.827, en particular art. 52 y 53, ley de CABA 5.287, (arts. 5, 8 y 25, CADH)

En segundo lugar, las prohibiciones establecidas en las órdenes internas referidas, generan un impacto claro en el derecho a la integridad física, psíquica y vida de las personas privadas de su libertad, en tanto limita seriamente la posibilidad de recibir visitas o hacer inspecciones. Estas constituyen una de las vías fundamentales para dar a conocer dolencias o padecimientos físicos y/o psíquicos, sean estos preexistentes o concomitantes a la privación de libertad, propios o derivados del empeoramiento de las condiciones de detención. También, para denunciar delitos (activos u omisivos) que pudieran sufrir de parte de los mismísimos efectivos policiales encargados de su custodia o de otros internos.

¹² Principio XXIV.

Esta circunstancia es especialmente grave, si se tiene en cuenta que la prohibición comprende, precisamente, las horas de la noche durante las cuales las personas privadas de su libertad se encuentran más desprovistas de sus redes de contención y atención, lo que puede incrementar el riesgo, la incertidumbre, temor y sensación de impunidad frente a cualquier escenario de arbitrariedad o maltrato dentro de los espacios de encierro.

En este sentido, el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura, regulado por Ley 26.827, establece estándares fundamentales a los fines de proteger los derechos de las personas privadas de libertad y prevenir torturas, tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes.

El artículo 52 de la mencionada ley establece sanciones claras para quienes obstruyan el ingreso del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura o los mecanismos locales a los lugares de detención, dificulten el contacto en privacidad con las personas alojadas, impidan el registro de visitas o bloqueen la presentación de denuncias, de esta manera, establece:

“Artículo 52. — De la obstaculización. Todo aquel que impida el ingreso irrestricto del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y/o los mecanismos locales a los lugares de encierro; el contacto en condiciones de privacidad con las personas privadas de libertad; el registro de las visitas; y/o la realización de una denuncia, será pasible de las sanciones previstas en los artículos 239 y 248 del Código Penal. Sin perjuicio de lo anterior, todo aquel que entorpezca las actividades del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y/o de los mecanismos locales incurrirá en falta grave administrativa.

La persistencia en una actitud entorpecedora de la labor del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura **y/o de los mecanismos locales, por parte de cualquier organismo o autoridad, puede ser objeto de un informe especial a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, además de destacarse en la sección correspondiente del informe anual previsto en el artículo 10 de la presente ley.**

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y los mecanismos locales se encuentran facultados para requerir la intervención judicial con el objetivo de acceder a documentación negada por cualquier institución pública o privada. Este poder reafirma su capacidad para superar obstáculos que intenten limitar su labor.

Así, el artículo 53 de la Ley 26.827 establece con claridad que ninguna autoridad podrá sancionar, permitir, aplicar o tolerar represalias contra quienes proporcionen información al Sistema Nacional de Prevención de la Tortura, ya sea verdadera o falsa. Por otra parte, queda prohibido que

estas comunicaciones deban realizarse a través de responsables jerárquicos, protegiendo de esta manera a las personas informantes frente a cualquier intento de intimidación o restricción de derechos.

El artículo 53 establece que “De la prohibición de sanciones. Ninguna autoridad ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona, funcionario u organización por haber comunicado a los integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes información referida a la situación de las personas privadas de libertad, resulte verdadera o falsa. Ninguna de estas personas podrá sufrir perjuicios de ningún tipo por este motivo. No podrá disponerse que quienes pretendan dar información a cualquier integrante del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, deban hacerlo por intermedio de sus responsables jerárquicos.”

Este marco normativo, subraya el derecho fundamental de las personas privadas de libertad a tener acceso directo y efectivo a los mecanismos de prevención de la tortura, tanto a nivel federal como local. Las órdenes que interfieren o restringen este acceso vulneran garantías esenciales y comprometen la eficacia del sistema, generando un grave retroceso en la protección de derechos humanos dentro de los contextos de encierro.

La relevancia de estas disposiciones no sólo refuerza la obligación de permitir el ingreso y funcionamiento de los mecanismos de control, sino que también protege a quienes colaboran con su labor, garantizando un sistema de monitoreo transparente y exento de represalias.

Esta afirmación se ve reforzada con la legislación de la Ciudad de Buenos Aires. En el apartado anterior citamos el artículo 13 apartado 6 de la CCABA, en este citamos el apartado 7 del mismo artículo 13, que establece: **“Asegurar a todo detenido la alimentación, la higiene, el cubaje de aire, la privacidad, la salud, el abrigo y la integridad psíquica, física y moral...”**

A su vez, la ley que establece el sistema de seguridad pública de la Ciudad, en su art. 84 fija varios puntos que estas órdenes internas contradicen abiertamente. Por ejemplo, el inciso 3 ordena al personal policial **“Asegurar la plena protección de la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su cuidado o custodia”**, algo que, en función de todo lo manifestado, no es viable si se prohíbe, durante 12 horas, el vínculo entre personas detenidas con sus defensores, organismos y mecanismos orientados a la protección de sus derechos más fundamentales.

En la misma línea, el inciso 5 de ese mismo artículo impone a las fuerzas de seguridad **“Impedir la violación de normas constitucionales, legales y reglamentarias durante su accionar o el de otras fuerzas, organismos o agencias con la que se desarrollen labores conjuntas o combinadas, o en las conductas de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con las que se relacione.”** Esta

disposición es plenamente aplicable al caso que nos ocupa, ya que la función policial de custodia y protección de las personas privadas de su libertad y a su cargo, se relaciona, indefectiblemente, con aquellos funcionarios encargados de la asistencia técnica y monitoreo de las condiciones de detención de sus defendidos.

Pero, además, están los organismos que estas órdenes internas denominan (un tanto despectivamente y desentendiéndose, como agencia estatal, de tal función) “relacionados a los derechos de los detenidos”, cuya misión, funciones y deberes institucionales derivan de obligaciones internacionales asumidas por nuestro país por lo que está obligado a cumplir y están expresamente dirigidos a monitorear, controlar y denunciar las violaciones a derechos fundamentales dentro de los espacios de encierro.

La prohibición de ingreso a defensores, miembros de estos organismos y “demás autoridades que no hayan dado aviso previo”, tiene un único objetivo por parte de la fuerza policial: tener completo y exclusivo dominio de lo que ocurre dentro de las comisarías de la Ciudad durante las doce horas diarias en las que la vida en aislamiento se vuelve más inhóspita, solitaria e inaccesible, y mantener alejados de su jurisdicción, a cualquier persona o funcionario que pueda echar luz y formular críticas respecto de aquellos problemas estructurales o colectivos, puntuales o individuales.

Sobre este último punto y, como ya señalamos, la medida desnaturaliza el carácter espontáneo y sorpresivo de las visitas y monitoreos, a la vez que propicia la creación de una ventana temporal de impunidad en tanto deja a las personas de este colectivo especialmente vulnerable librado a su total y absoluta suerte.

En este sentido, son aquellos momentos de aislamiento, donde no hay entrada de personas externas a las fuerzas de seguridad ni visitas, que aumentan las oportunidades para que se produzcan hechos de torturas y malos tratos. Esto va en línea con lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, que se centra en que, para prevenir la tortura, debe haber presencia externa y visitas periódicas a los lugares de detención. En definitiva, apuntan a fortalecer los sistemas de protección del derecho a la integridad física, psíquica y vida de la población privada de libertad por medios no judiciales. Estos, en general, se activan cuando ya es muy tarde y la afectación del derecho está producida.

En situaciones como el aislamiento y los traslados pueden y suelen suceder hechos de violencia, ya que en los lugares de detención solo se encuentran quienes realizan las tareas de seguridad y las personas privadas de la libertad. En general, ni siquiera se encuentra el personal administrativo que cumple otras tareas dentro de los espacios de encierro.

Como ya dijimos previamente, la población privada de su libertad se encuentra en una situación estructural de desigualdad en el ejercicio de sus derechos y expuesta a una serie de penurias y violencias. Entre las tantas limitaciones fácticas en el ejercicio de sus derechos se destaca, por cierto, el derecho de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva. Por ello, los tribunales y los funcionarios competentes han de extremar los recaudos para hacer efectivos sus derechos¹³.

En este sentido, la Opinión Consultiva 29/22 de la Corte IDH estableció que “... los Estados tienen el **deber de adoptar las medidas necesarias para proteger y garantizar** los derechos a la **vida y a la integridad personal** de quienes se encuentran **privados de la libertad** y de **abstenerse, bajo cualquier circunstancia, de actuar de manera tal que éstos derechos se vulneren**. Por ende, las obligaciones que el **Estado ineludiblemente debe asumir en su posición de garante, incluyen la adopción de las medidas** que puedan **favorecer al mantenimiento de un clima de respeto** de los derechos humanos de las personas privadas de libertad entre sí, **reducir el hacinamiento, y procurar** que las **condiciones de detención mínimas sean compatibles con su dignidad**, (...) Además, dadas las características de los centros de detención, el **Estado debe proteger** a los reclusos de la **violencia** que, en la ausencia de control estatal, pueda ocurrir **entre los privados de libertad ...**” (párr. 255. El destacado nos pertenece)

En línea con la necesidad de crear y hacer disponibles herramientas, mecanismos y recursos para hacer operativo y garantizar el derecho a la vida, a la integridad física y a una tutela judicial efectiva, el Estado argentino asumió, a partir de la firma de los tratados internacionales de derechos humanos, compromisos que lo obligan a generar salvaguardas para la prevención de la tortura y otros malos tratos dentro de los espacios de encierro. Este deber implica obligaciones positivas tales como la creación de mecanismos encargados del monitoreo, control y seguimiento de los lugares donde las personas se encuentran privadas de libertad.

Así, en lo que hace a las facultades de inspección de los propios funcionarios del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Ciudad establece que “los **Defensores o Defensoras** de cualquier jerarquía tienen el **deber de entrevistar periódicamente las personas detenidas a quienes asisten y deben asistir a los lugares de detención transitoria o permanente**, no sólo para tomar conocimiento y controlar la situación de los/las alojados/as en ellos, sino **para promover o aconsejar medidas tendientes a la corrección de las anomalías que constataren, en miras al interés social**”. (El destacado y subrayado nos pertenece)

Además, la ley federal nro. 26.827 que consagró el Sistema Nacional de Prevención de la

¹³ Ver, en este sentido, las Reglas de Brasilia 3 y 4 sobre Acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sección 2.

Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y creó el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, dispuso competencias específicas de control y monitoreo de los espacios de encierro.

Específicamente el artículo 8 inc. d) dispone la facultad del Comité de ingresar a los lugares de detención en los que se encuentren o pudieren encontrarse personas privadas de su libertad con teléfonos celulares, computadoras, grabadoras, cámaras fotográficas y/o de filmación, o todo otro elemento necesario para la realización de sus tareas. A su vez, el inc. f) de ese mismo artículo establece que podrá decidir la comparecencia de los funcionarios y empleados de los organismos y entes vinculados con los lugares de encierro con el objeto de requerirles explicaciones e informaciones sobre cuestiones referidas a su objeto de actuación.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 5787 del Mecanismo Local para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y/o Degradantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece entre sus funciones:

“b) Realizar visitas de inspección periódicas, con o sin previo aviso, en días hábiles o inhábiles y en diverso horario y con acceso irrestricto a cualquier lugar o sector de actividad de los organismos y entidades objeto de su competencia de acuerdo al artículo 6 de esta Ley, pudiendo concurrir con **peritos, asesores u otras personas que considere necesarias en el cumplimiento de sus fines**, estando **habilitados para registrar la inspección o visita** por los medios y con los soportes tecnológicos que estime pertinentes. El asiento y registro de las inspecciones efectuadas es obligatorio para el Mecanismo;

c) Hacerse presente a fin de inspeccionar y monitorear, con o sin previo aviso, cualquier lugar o sector de actividad de los organismos y entidades objeto de su competencia de acuerdo al artículo 6 de esta ley, pudiendo concurrir con peritos, asesores o con quien estime del caso, estando habilitados para registrar la inspección por los medios y con los soportes tecnológicos que estime pertinente.” (El destacado y subrayado nos pertenece)

Todas estas funciones están siendo recortadas o anuladas por las órdenes internas cuestionadas, en una grave violación al marco normativo que da sentido al sistema de prevención de la tortura y cuyo objetivo primordial es prevenir y prohibir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y salvaguardar la vida e integridad física y psíquica de las personas privadas de libertad.

Estas restricciones impuestas por las órdenes internas 12 y 13 de 2024 resultan además claramente incompatibles con los especiales deberes de prevención de afectaciones a la

integridad física y la vida que pesan sobre el Estado argentino desde el dictado de la sentencia en el caso *Bulacio v. Argentina*.

Así, al analizar la situación de las personas privadas de la libertad en nuestro país, la Corte IDH enfatizó que: **“La protección activa del derecho a la vida y de los demás derechos consagrados en la Convención Americana, se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para castigar la privación de la vida y otras violaciones a los derechos humanos, así como para prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte sus propias fuerzas de seguridad o de terceros que actúen con su aquiescencia”** (Párr. 111).

La Corte IDH comenzó a diseñar estos sistemas de salvaguardas como método para la prevención de tortura y malos tratos en 1988 con el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Allí dijo: **“El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito”** (Párr. 175. El destacado nos pertenece).

En función de todo esto, no cabe ninguna duda respecto de que las prohibiciones previstas en las órdenes bajo análisis son totalmente incompatibles con los deberes estatales señalados. Crear un marco temporal de 12 horas diarias en las que se excluye, como regla y sin excepción, a toda visita a las personas detenidas dentro de los establecimientos policiales de la Ciudad, lejos de garantizar y hacer operativas aquellas herramientas tendientes a prevenir, erradicar y visibilizar cualquier riesgo o afectación real al derecho a la integridad física y/o psíquica y vida de este colectivo especialmente vulnerable, facilitará los escenarios para que todo aquello ocurra de la puerta para adentro.

V. c) Falta de adecuación y proporcionalidad de la medida. Violación del art. 28 de la CN

En tercer lugar, las previsiones de las órdenes internas 12/2024 y 13/2024 resultan contrarias al principio de razonabilidad, por lo que se vulnera lo establecido en el art. 28 de la Constitución Nacional. Así, las limitaciones que ellas introducen respecto al derecho de defensa, y también en relación al resguardo de la integridad física, psíquica y vida de las personas privadas de su libertad en dependencias policiales de la Ciudad no son necesarias ni proporcionales.

Señala la doctrina que el control de razonabilidad hace al análisis de los fines y medios de las normas. Por un lado, cabe examinar si el medio escogido resulta desproporcionado, es decir, si aunque

obtiene el fin perseguido, lo excede¹⁴.

Por otro lado, algunos autores agregan un matiz más riguroso para operar el control de razonabilidad, exigiendo que la medida sea indispensable. Así, ***“la razonabilidad importa una relación proporcionada entre los medios y los fines. Radica en advertir si las restricciones a la libertad individual son indispensables y proporcionales para alcanzar los fines de interés general”***¹⁵.

Ahora bien, como veremos, cualquiera sea el parámetro elegido dentro de los mencionados (proporcionalidad o necesidad), es claro que la limitación establecida por las órdenes bajo análisis no puede ser admitida.

Según la jurisprudencia de la Corte Suprema, ***“la constitucionalidad de la reglamentación de los derechos está condicionada, por una parte, a la circunstancia de que éstos sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas”***¹⁶.

También ha señalado la Corte que ***“lo relevante a efectos del control de constitucionalidad... queda ceñido, en lo sustancial, a que el ejercicio de las potestades de los restantes poderes del Estado se mantenga dentro de los límites de la garantía de la razonabilidad que supone que tales actos deberán satisfacer un fin público, responder a circunstancias justificantes, guardar proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido y carecer de iniquidad manifiesta”***¹⁷.

Estos estándares han sido completamente soslayados por las normas que cuestionamos. La prohibición total, absoluta y sin excepción, de que las personas detenidas en dependencias policiales de la Ciudad reciban visitas - incluyendo las de sus abogados defensores - en una franja horaria tan amplia como la de la mitad del día, está muy lejos de resultar proporcionada y razonable en los términos del art. 28 de la Constitución Nacional.

No hay proporcionalidad ni necesidad alguna en las normas referidas, sino una reglamentación excesivamente restrictiva del derecho de defensa, que lo altera sustancialmente.

¹⁴ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2008, tomo I, p. 427.

¹⁵ Badeni, Gregorio, *Instituciones de Derecho Constitucional*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 246. El destacado nos pertenece.

¹⁶ Fallos: 344:1657, énfasis agregado.

¹⁷ Fallos: 328:690, voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco. El destacado nos pertenece.

En primer lugar, las órdenes en cuestión no contienen ni una palabra respecto de cuáles son las finalidades que se persiguen. Es decir, ninguna explicación respecto de por qué es necesaria una restricción tan fuerte al derecho de defensa, a la tutela judicial y a la libertad de comunicación de los detenidos con sus abogados, defensores y funcionarios encargados del monitoreo de los lugares de detención.

No obstante, en las resoluciones judiciales ya citadas en las que se analizó la validez de las órdenes aquí cuestionadas (en particular, en la resolución de fecha 21 de noviembre del corriente), figura que funcionarios de la policía local han brindado algunas explicaciones respecto de los propósitos de estas medidas, que se vinculan, en lo sustancial, con motivos de seguridad.

En ese sentido, las finalidades que se esgrimieron en esa oportunidad, para intentar justificar las medidas introducidas, consisten en garantizar la seguridad de los internos, letrados y personal policial, y evitar eventuales fugas. Estos objetivos podrían considerarse, en principio, legítimos, pero lo cierto es que ninguno de ellos se puede relacionar razonablemente con una prohibición absoluta de un derecho constitucional y convencional como es el de mantener visitas por parte de abogados que ejercen la defensa de personas privadas de su libertad, y demás funcionarios encargados de ejercer control y monitoreo de esos espacios, durante un margen horario tan amplio como el que prevén las normas citadas. Insistimos, doce horas, la mitad de las horas del día.

También se alega que, durante la noche, es cuando suelen tener lugar los conflictos entre internos o entre los internos y el personal policial o los letrados que se encuentran presentes. De más está decir que prohibir la presencia de los letrados no conduce a reducir o eliminar conflictos interpersonales dentro del espacio de encierro. Los problemas pueden y van a seguir existiendo en la medida en que no se modifiquen las condiciones indignas de detención. En ese sentido, este último objetivo ni siquiera se puede vincular con la prohibición de visitas por parte de los abogados defensores a los establecimientos de detención. Con más razón, si en esos horarios es cuándo más conflictos surgen entre detenidos y el personal policial, más necesario es que haya posibilidad de que ingresen personas externas a la institución que tiene bajo su guarda a los detenidos.

Por lo demás, de las justificaciones que constan en las resoluciones citadas, no surge con claridad sobre la base de qué hechos, episodios o diagnósticos se ha tomado una medida tan drástica, siendo que **los problemas de seguridad que pueden tener las comisarías derivan, en buena medida, de las pésimas condiciones de detención consistentes en una superpoblación y hacinamiento estructural en estos establecimientos que no están preparados para mantener detenidas, por un tiempo prolongado, personas en gran cantidad.**

Las comisarías y alcaidías de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran colapsadas. Actualmente hay 2.280 detenidos en estos espacios de encierro, de los cuales el 75% se encuentra hace más de un mes en estas condiciones. Únicamente el 13% cuenta con condena de primera instancia y un 2% con condena firme.

En las alcaidías donde hay 1.415 personas privadas de libertad, hay una sobrepoblación de 28% en relación a su capacidad ideal. En las comisarías la situación es aún más grave, ya que no cuentan con un cupo establecido, por no estar habilitadas para mantener a personas privadas de su libertad de manera permanente. Sin embargo, actualmente hay un total de 865 personas detenidas allí.

En este sentido, durante 2024 hubo una decena de fugas de las comisarías porteñas que pusieron el ojo de los medios y de la sociedad. Ante esta situación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decretó, el 6 de mayo pasado, la emergencia edilicia, de infraestructura y condiciones de detención en comisarías e instituciones de encierro.

Su propuesta de política pública consistió en la creación de módulos de detención ubicados en playones y estacionamientos de las comisarías con capacidad para 300 personas, sumado a la construcción de nuevas alcaidías concentradas en el Sur de la Ciudad.

Desde ya que la responsabilidad del Estado no culmina en la construcción de nuevas plazas ni espacios de encierro. Las personas privadas de su libertad en comisarías y alcaidías de la Ciudad deben contar con condiciones dignas de vida como lo establecen los estándares nacionales e internacionales. **Es, justamente, sobre este escenario en el que intervienen los órganos de control y monitoreo cuyo trabajo se ve seriamente afectado por las prohibiciones de las órdenes del día en cuestión.**

Por otro lado, aún si se entendiera que la limitación de ingreso coadyuva a lograr los fines a los que nos venimos refiriendo, lo cierto es que la restricción de derechos resulta groseramente desproporcionada y carece de razonabilidad.

En efecto, no hay ninguna proporción entre la finalidad de prevenir algún conflicto o, inclusive, alguna fuga y la prohibición taxativa de que, durante - insistimos una vez más - la mitad de las horas del día más solitaria e inhóspita, todos los detenidos en todas las dependencias policiales de la Ciudad se vean privados de la posibilidad de ser visitados por sus letrados defensores de confianza o demás organismos y mecanismos de control de sus condiciones de encierro.

Esta completa falta de razonabilidad resulta aún más evidente a poco que se considera el contenido del derecho de defensa, que comprende la facultad de controlar la producción de la prueba

de cargo, de ofrecer prueba de descargo, de impugnar las decisiones contrarias al interés de la persona representada, entre otros¹⁸. De más está decir que para poder actuar en ese sentido, el abogado necesita, indispensablemente, mantener una comunicación fluida y privada con su defendido. Esto puede resultar necesario para saber qué prueba de descargo ofrecer, qué argumentos utilizar en una impugnación, qué preguntas formular a los testigos de cargo, etc.

Una prohibición tajante para que los abogados visiten a sus representados durante la mitad de las horas del día, sin lugar a dudas, va en grave detrimento el ejercicio de aquellas facultades, e implica una restricción desproporcionada e ilegítima del derecho de defensa.

A riesgo de señalar lo obvio, cabe apuntar que múltiples razones pueden tornar indispensable para el correcto desempeño de la defensa técnica concretar una reunión personal en horas de la noche, o de la madrugada, o en las primeras horas de la mañana. Por ejemplo, si se dispone una medida de prueba urgente con poca anticipación, o si es necesario recurrir una resolución en un término fijado en horas (v. gr., art. 332 CPPN). Nada de ello es contemplado en las órdenes que cuestionamos.

Cabe agregar que lo expuesto hasta aquí no se ve modificado por la posibilidad de que se mantengan, durante los horarios de la restricción a las visitas, comunicaciones telefónicas o por cualquier otro medio telemático, porque ese tipo de intercambios no garantiza la inmediatez y la amplitud de comunicación que requiere una entrevista con un abogado defensor. Ni tampoco permiten un ámbito de confidencialidad como el que se exige para poder garantizar la efectividad del intercambio con el abogado y, en definitiva, de la defensa técnica.

Por otro lado, también resulta claro que el Estado cuenta con una infinidad de medidas alternativas a esta, tendientes a tutelar las cuestiones vinculadas a la seguridad sin recurrir a una prohibición tajante de que los detenidos sean visitados por sus abogados o demás organismos de control y monitoreo de sus condiciones de detención durante una franja horaria tan amplia. Por ejemplo, se puede asignar mayor personal a las dependencias en las que haya detenidos, o reducir el número de personas detenidas en Comisarías.

En estrecha relación con esto último, cabe recordar que el Estado debe cumplir con lo indicado por la CSJN en *Verbitsky*, así como lo señalado por diversos organismos internacionales tales como el Subcomité de Prevención de la Tortura de ONU¹⁹ respecto de que

¹⁸ Maier, Julio B.J., *Derecho Procesal Penal. Tomo I. Fundamentos*, Del Puerto, Bs. As., 2012, págs. 585 y ss.

¹⁹ Informe Subcomité para la Prevención de la Tortura - CAT/OP/ARG/ROSP/1, disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhshvppSqtKTDpmdg98f%2Bfq89fi0AFSspo0vhP%2FN2VxQk5omBwjVse2Lo878A2Su5ikleADKfP4jfPsEXhWwvCwINFTI2lbp4%2BtXMn%2Fc4EYvcm>

no se deben alojar personas en dependencias policiales porque entre otras cuestiones no pueden garantizarse las condiciones mínimas de detención ni seguridad.

Más aún, en la resolución del 21 de noviembre del Juzgado de Primera Instancia en lo Contravencional, Penal y de Faltas N° 9 de esta Ciudad se consignó que uno de los motivos invocados por el personal policial para justificar la restricción a las visitas consiste en que “*durante el turno noche existe una disminución en el personal policial que presta servicio*”. Es evidente entonces que existe una alternativa clara y menos restrictiva del derecho de defensa y tutela judicial, que consiste en asignar mayor personal a estas funciones en el tramo horario de las 20 y 8h. Es decir, el Estado debe buscar las maneras de reforzar su estructura para garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos fundamentales, en vez de recortarlos para poder afrontar sus deberes.

Así lo dijo la Corte IDH al establecer que “quien sea detenido tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal” y que es el Estado el que “debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal”²⁰. En esta línea, ha dicho que “una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de procurarle a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención”²¹.

Por otro lado, también ha sostenido que “de conformidad con la normativa internacional, el Estado debe asegurarse que las medidas de seguridad adoptadas en los centros penales incluyan el entrenamiento adecuado del personal penitenciario que presta la seguridad en el penal y la efectividad de dichos mecanismos para prevenir la violencia intracarcelaria, tales como la posibilidad de reaccionar ante hechos de violencia o de emergencia al interior de los pabellones”²².

Por su parte, en *Verbitsky* la CSJN sostuvo que “Una prisión es un establecimiento en el que hay un fino equilibrio entre presos y personal, y la superpoblación provoca descontrol y violencia llevando ese equilibrio siempre precario al límite de la fragilidad. A ello cabría agregar que el personal policial, por su entrenamiento, no está preparado para cumplir esta función que no es la específica de su tarea social”²³.

²⁰ Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Párr. 151.

²¹ *Ibidem*, párr. 159.

²² Corte IDH. Asunto de Determinados Centros Penitenciarios de Venezuela. Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana) respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 13 de febrero de 2013. Párr. 11

²³ CSJN, fallo *Verbitsky*, 2005, cons. 37.

En todo caso es deber del Ministerio de Seguridad velar para que las comisarías bajo su órbita que, como es de público y notorio conocimiento, se encuentran sobrepasadas en su capacidad de mantener personas detenidas, cuenten con el personal necesario que permita garantizar tanto su seguridad como la de los detenidos a los que tienen a cargo y la de las personas que ingresen para proteger sus derechos. También, como dijimos en otros acápite de esta presentación, corresponde que el Estado genere las condiciones indispensables para que los organismos y mecanismos de control desplieguen su trabajo de protección, promoción y denuncia de las condiciones de detención y demás hechos de violencia que las personas privadas de libertad puedan sufrir en su vida intramuros. El gobierno de CABA no puede justificar la restricción básica de derechos de los detenidos y el recorte de facultades constitucionales y legales de organismos de protección, en impedimentos fácticos derivados de una situación estructural violatoria de derechos, que constituye un estado de cosas inconstitucional.

A su vez, lo expuesto hasta aquí se vincula con lo señalado en apartados precedentes respecto de los riesgos a los que quedan expuestas las personas detenidas a partir de una medida que impide la visita por parte de sus letrados y demás organismos de control y monitoreo durante una franja horaria tan amplia.

Así, el argumento esgrimido por la Policía local respecto de que durante la noche suele haber más cantidad de conflictos confirma, con más razón, la importancia fundamental del derecho de los detenidos a comunicarse con sus defensores, y a ser visitados por ellos y por los representantes de los órganos de control y monitoreo de este tipo de establecimientos, en esos momentos en particular. La imposibilidad de que estos concurren al lugar, incrementa las posibilidades de que se produzcan vulneraciones a derechos como la integridad física y psíquica, o incluso la vida, como ya hemos señalado. Esto no hace más que confirmar la total y completa carencia de proporcionalidad de las órdenes que aquí cuestionamos.

En tales condiciones, la medida dispuesta por las órdenes internas 12 y 13 de este año, excede totalmente las finalidades que persigue y va en grave detrimento del derecho de defensa, el derecho a la integridad física y psíquica, la vida y la tutela judicial efectiva. Por ello, no resulta compatible con el art. 28 de la Constitución.

V. d) Violación al principio de legalidad

Todo lo expuesto hasta aquí resulta agravado porque las afectaciones a los derechos constitucionales a las que nos venimos refiriendo se instrumentaron a través de disposiciones internas de la Policía de la Ciudad, es decir, a través de una disposición del más bajo rango en la jerarquía normativa local.

De este modo, las órdenes internas 12 y 13/2024 se contraponen con el principio según el cual todo lo relativo a la restricción de los derechos fundamentales de las personas debe ser regulado mediante una ley en sentido material y formal. Esta exigencia surge de la jurisprudencia de la Corte IDH y, en lo que interesa a este caso, es correlativa con los principios que emergen de la Constitución Nacional.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 30, dispone que “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

A su vez, en la Opinión Consultiva N° 6 la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó que “**la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.** A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente” (Párr. 22. El destacado y subrayado nos pertenece).

Seguidamente, la Corte afirmó que “**no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.** Tal interpretación conduciría a desconocer los límites que el derecho constitucional democrático ha establecido...”.

Además, fijar prohibiciones que pueden generar riesgos para la integridad física, psíquica y la vida de las personas privadas de su libertad, va en contra de las reglas fijadas por la Corte IDH en el caso *Bulacio v. Argentina*, citado en varios tramos de esta presentación. En este precedente, nuestro país asumió la responsabilidad internacional por la realización de prácticas ilegítimas por parte de sus agencias represivas.

Allí, la Corte IDH consagró la regla de según la cual “*nadie puede verse privado de la libertad sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero,*

además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal)”²⁴. Mientras el aspecto material refiere al principio de legalidad que establece que las personas conozcan aquellos supuestos o circunstancias en las que el Estado estará habilitado a interferir en el pleno ejercicio de sus derechos, de modo de evitar la restricción discrecional e imprevisible de estos; el aspecto formal refiere a que los miembros de las fuerzas de seguridad deben acatar un procedimiento previamente establecido y fijado en las normas para desplegar las acciones que hacen al cumplimiento de sus funciones.

Si bien el caso *Bulacio* refiere a la privación de la libertad, debe interpretarse que el mismo estándar (sino aún más exigente) debe regir, sin lugar a dudas, respecto del derecho a la vida e integridad física y psíquica de las personas.

No debemos olvidar que en aquel caso de 2003, la Corte IDH consideró que los edictos policiales extrajudicial”); eran violatorios del art. 7, CADH en la medida en que consagraba atribuciones policiales que eran restrictivas del derecho a la libertad ambulatoria, sin haberse respetado los procesos legislativos previstos para darle fuerza de ley en sentido formal (conf. Opinión Consultiva 6/86).

Así, el Memorandum No. 40 era una comunicación interna dirigida por un funcionario a cargo de la Dirección Judicial de la Policía Federal Argentina a otro funcionario encargado de la Dirección de Seguridad. Esto demuestra que, en definitiva, la naturaleza o espíritu jurídico de los edictos es plenamente equiparable al de las órdenes internas que motivan esta acción de hábeas corpus.

Hoy, más de 20 años después de aquella sentencia, una Dirección de la Policía de la Ciudad dicta dos órdenes internas, cuya naturaleza no difiere en lo más mínimo respecto de las decisiones administrativas de los años 90’s, para limitar al punto de desnaturalizar derechos y garantías de las más fundamentales para cualquier persona que se encuentre privada de libertad y sometida a un proceso criminal.

En sentido coincidente, según la Constitución Nacional “la reglamentación del derecho se debe instrumentar por ley ... es decir, por el legislador ... o por norma basada en ley (decreto reglamentario de ley; ordenanza municipal habilitada por una constitución o ley provincial) ... Las bases normativas argentinas del principio de legalidad están, como se indicó, en los arts. 14 y 28 de la Const. nacional que hablan de leyes reglamentarias de los derechos. El art. 19 infine añade que nadie ‘será obligado a hacer lo que no manda la ley’” (Sagües, Néstor P., Manual de Derecho Constitucional, Astrea, Bs. As., 2019, pág. 741).

²⁴ Corte IDH, “Caso Bulacio Vs. Argentina”. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, párr.125.

Estos criterios han sido destacados también por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Así, en “Portillo” señaló que la reglamentación de derechos debe ser instrumentada por ley (Fallos 312:496), y en “Coronel García” destacó que se trata de una facultad concedida al legislador (Fallos 312:1082).

De este modo, **“El único órgano que puede imponer obligaciones a los habitantes — fundamentalmente mediante la reglamentación de los derechos individuales— es el Congreso nacional, por medio de su expresión normal, esto es, la ley en sentido formal ...** La consecuencia lógica de este principio es que la actuación de los otros dos poderes del gobierno nacional, esto es, el Ejecutivo y el Judicial, siempre es sublegal, es decir, que los actos que emanen éstos (decretos y sentencias) no pueden contradecir a las leyes, ya que están en un nivel inferior a éstas. Esto no significa que todas las normas que imponen conductas en forma abstracta surjan de las leyes del Congreso, ni que al Poder Ejecutivo le esté absolutamente prohibido dictar actos de carácter general” (Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, énfasis agregado).

De conformidad con estos principios, es por demás evidente que el derecho de defensa, y la facultad de toda persona privada de la libertad de comunicarse libremente con su abogado defensor o funcionarios o abogados encargados del monitoreo de los lugares de detención no pueden ser restringidos mediante órdenes internas de la Policía local. Especialmente a través de una prohibición completa de tales visitas durante una franja horaria tan amplia como la contemplada en las órdenes internas 12 y 13 de este año.

Con toda certeza, una prohibición de toda visita por parte del abogado defensor, a todo detenido, entre las 20 y las 8 hs., sin admitir ninguna excepción, no se compadece con el derecho a “comunicarse inmediatamente con quien considere” (art. 13, Constitución de la Ciudad), a “comunicarse libre y privadamente con su defensor” (art 8.2.d, CADH), a “recibir visitas de su asesor jurídico, entrevistarse con él y consultarle sobre asuntos jurídicos, sin demora” (Reglas Nelson Mandela, nro. 61).

Cierto es que el art. 102 de la Constitución local, del mismo modo que el art. 99 inc. 2 de la Constitución Nacional, faculta al Poder Ejecutivo a emitir disposiciones reglamentarias. No obstante, ambas normas establecen como límite infranqueable para esta atribución la exigencia de que no se altere el espíritu de las leyes.

Al respecto el máximo tribunal ha señalado que “Según la jurisprudencia de esta Corte, la potestad reglamentaria allí prevista confiere al departamento ejecutivo la atribución para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contemplados por

el legislador de una manera expresa, cuando se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que esta (arg. doct. Fallos: 325:645; 326 :3521; 330:2255; 335:146; 337:149, entre muchos otros)... **Es así que la potestad reglamentaria prevista en el art. 99, inciso 2° , de la Constitución Nacional, se debe entender siempre subordinada a la ley y su sentido no ha de ser otro que el de estatuir los medios -proporcionales y razonables- para el mejor cumplimiento de aquella, mas nunca ser una vía por la cual se desnaturalice la finalidad de la norma de rango superior (art. 31, Constitución Nacional)** (CSJN, causa CAF 19791/2006/1/RHI “EN - CONICET (expte. 7334/98) y otro c/ Andereggen, Ignacio Eugenio y otro s/ proceso de conocimiento”, rta. 24/10/2024).

Con mayor detalle, la Corte precisó que “la reglamentación se encuentra sujeta a las siguientes limitaciones, a saber: a) la imposibilidad de alterar el contenido de la ley, estableciendo excepciones, obligaciones, cargas, sanciones o deberes no previstos por el legislador, pues ello supondría asignar subrepticamente facultades legislativas al Poder Ejecutivo, violando el principio de la división de poderes” (Ibídem).

En el caso, es evidente que las órdenes 12 y 13 de 2024 - que, cabe agregar, ni siquiera poseen la jerarquía de un decreto - alteran sustancialmente el espíritu no sólo de las leyes sino también de la Constitución y los tratados internacionales ya citados, al restringirse, sin admitir ningún tipo de excepción, la posibilidad de que las personas privadas de la libertad en dependencias policiales locales sean visitadas por sus abogados de confianza y órganos de control y monitoreo de sus condiciones de detención, durante una franja horaria sumamente amplia, en grave detrimento de su derecho de defensa y la tutela judicial efectiva en vinculación a los derechos a la integridad física, psíquica y vida.

Las normas cuestionadas, en definitiva, establecen excepciones al principio de la libertad de comunicación y de visita por parte de los defensores, de un modo completamente irrazonable y desproporcionado, como hemos demostrado en apartados anteriores.

Sobre este aspecto resulta contundente la resolución de la magistrada a cargo del Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas Nro. 21 de la Ciudad: “... si bien no desconozco que el Poder Ejecutivo cuenta con atribución para el dictado de estos reglamentos, conforme al artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional, para esa tarea debe cuidar de no alterar el espíritu de las leyes a las que se refiere. Además, en función del principio republicano (artículo 1 de la Constitución Nacional), éstos nunca podrán estar fundados bajo vagos justificativos como "razones de seguridad", "orden público", etc., —mucho menos no estar siquiera fundamentados— ya que son todas cláusulas que pueden

abarcar cualquier supuesto y, por lo tanto, pueden así, limitar cualquier derecho”.

VI. CONCLUSIONES

En base a todo lo desarrollado a lo largo de esta presentación, resulta evidente que las prohibiciones fijadas en las órdenes del día 12 y 13/2024 generan impactos y ponen en riesgo una serie de derechos fundamentales, entre los que se encuentran el derecho de defensa, el debido proceso legal y la tutela judicial efectiva en vinculación con el derecho a la integridad física y psíquica y la vida de las personas privadas de libertad en establecimientos policiales de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta población, como ya dijimos, forma parte de un colectivo especialmente vulnerable frente al Estado, por lo cual todas las atribuciones y facultades reconocidas al personal policial a cargo de su custodia, requiere de los mayores controles y escrutinios que existan, para garantizar, promover y proteger sus derechos.

Decisiones de estas características implican, además, un desconocimiento total y absoluto del sistema de salvaguardas que el Estado argentino se comprometió a crear y sostener para prevenir cualquier maltrato y restricción a los derechos arbitrarias. Así, desde el dictado de la sentencia del caso *Bulacio v. Argentina* en 2003, que nuestro país se encuentra obligado a adecuar su actuación a los estándares fijados por la Corte IDH en materia de facultades policiales de detención, pero, también, en todo lo atinente a las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad en comisarías. Además, como ya dijimos, en aquel mismo caso, se había pronunciado por su incompatibilidad con el art. 7 de la CADH. La naturaleza de estos edictos policiales y decisiones administrativas no se distingue en nada a la de las órdenes del día que aquí criticamos.

Sin embargo, autoridades jerárquicas de la propia fuerza policial de la Ciudad decidieron, por un lado, definir facultades policiales que tensionan seriamente los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad mediante resoluciones internas de escasísimo valor legal, en clara violación a lo fijado por la Corte IDH en el caso recién mencionado y en su Opinión Consultiva 9/86; y, por el otro, lo hacen de una manera completamente regresiva para las salvaguardas que aquel fallo ordenaba fijar al Estado argentino para la protección de las personas detenidas en lugares de encierro.

Así, concretamente, se planteaba que “... los Estados Partes se encuentran en la obligación de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la misma Convención.” (Párr. 141)

En lo que hace a la adecuación normativa, la Corte IDH planteó que “... los Estados Partes la

obligación general de adecuar su derecho interno a las normas de la propia Convención, para garantizar así los derechos consagrados en ésta.” (Párr. 142) Esta obligación “... implica la adopción de **medidas en dos vertientes**. Por una parte, la **supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención**. Por la otra, la **expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías**.” (Párr. 143. El desarrollo nos pertenece)

Finalmente, no debemos dejar de decir que parte fundamental de las salvaguardas a quienes se encuentran privados de su libertad, es la del control judicial y la existencia de medidas o herramientas eficaces para hacer valer sus derechos y garantías más fundamentales. Por este motivo y por los estándares antes mencionados, se torna imprescindible que se le dé curso a la presente acción de hábeas corpus colectiva correctiva y preventiva y se deje sin efecto las órdenes de servicio que prohíben la recepción de visitas por parte de defensores y organismos de control y monitoreo a las personas detenidas en establecimientos policiales de la Ciudad de Buenos Aires.

VI. COMPETENCIA

Toda vez que aquí se está poniendo en consideración la afectación ilegítima que supone para los derechos constitucionales mencionados en esta presentación la aplicación de las órdenes internas 12/2024 y 13/2024 de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, que refiere a la situación de todas aquellas personas privadas de su libertad en dependencias policiales de esa jurisdicción, entendemos que, siguiendo la letra del art. 2 de la Ley 23.098, es esta la jurisdicción competente para intervenir.

La norma citada establece, en lo que aquí interesa, que *“La aplicación de esta ley corresponderá a los tribunales nacionales o provinciales, según el acto denunciado como lesivo emane de autoridad nacional o provincial”*. De este modo, como principio general, según el acto lesivo emane de una autoridad provincial o nacional, entenderá una u otra jurisdicción (Sagües, Néstor P., Hábeas Corpus, Astrea, Bs. As., 2020, pág. 140).

Este principio es de aplicación al caso, y por ello, dado que la autoridad que dictó las órdenes 12 y 13 es, como anticipamos, la Policía de la Ciudad, y estas se aplican a las personas detenidas en dependencias de esa fuerza, corresponde la intervención de este Fuero Penal, Contravencional y de Faltas.

VII. SOLICITA MEDIDAS DE PRUEBA

En mérito de lo expuesto hasta aquí, solicitamos a V.S.:

- 1) Se intime a la Policía de la Ciudad y/o al Ministerio de Seguridad local presentar en forma

urgente, en menos de 24 horas, toda documentación, antecedentes o cualquier otra información relevante relativa a las órdenes internas 12 y 13 de este año, así como toda otra resolución o disposición, orden o decisión administrativa relacionadas con su implementación;

- 2) Se adopten medidas efectivas para garantizar en forma inmediata el derecho de toda persona privada de la libertad en dependencias de la Policía de esta ciudad a comunicarse libremente con sus defensores, y a ser visitadas por ellos en todo momento;
- 3) Se suspenda, de manera inmediata, la aplicación de las órdenes internas 12/2024 y 13/2024 de la superioridad de la Policía de la Ciudad;
- 4) Se convoque al Comité Nacional de Prevención de la Tortura, para que emita opinión sobre las órdenes del día aquí impugnadas. Se convoque, también, al Mecanismo Local de Prevención de la Tortura, al Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires y a la Defensoría General de la Nación, a los mismos fines.
- 5) Oportunamente, se declare la inconstitucionalidad, nulidad e ilegalidad de las órdenes internas 12/2024 y 13/2024 de la superioridad de la Policía de la Ciudad, así como el estado de cosas ilegítimo que éstas provocan sobre el conjunto de derechos elementales de protección que tienen las personas privadas de libertad en establecimientos policiales de la CABA referidos a lo largo de este escrito.

VIII. DOCUMENTAL QUE SE ACOMPAÑA

Acompañamos en carácter de prueba documental las siguientes copias:

- Estatuto del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS);
- Poder Especial en favor de Paula Litvatchky y Agustina Lloret;
- Copia de las órdenes internas 12 y 13 de 2024 de la Policía de la Ciudad;
- Copia de las resoluciones judiciales dictadas por los Dres. Brandoni Nonell, Juez a cargo del Juzgado de 1era instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas nro. 20, y Núñez Gelvez, Jueza a cargo del Juzgado de 1era instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas nro. 21, citadas en esta presentación en apartados anteriores. Pese a tratarse de resoluciones judiciales, que deben considerarse públicas, para el caso de que se lo estime necesario - y por tratarse de decisiones en materia penal - solicitamos su reserva;
- Copia de presentación realizada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del proceso *Bulacio v. Argentina* del cual somos parte peticionaria, informando acerca de la existencia de estas órdenes del día.

IX. RESERVA DE CASO FEDERAL

Para el caso de rechazar lo solicitado, hacemos expresa reserva del caso federal conforme lo establecido por el art. 14 de la Ley 48, por encontrarse en juego la defensa de los derechos e intereses colectivos de las personas privadas de libertad en Comisarías y demás establecimientos policiales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a los art. 18, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; y arts. 1, 2, 5.1, 5.2, 5.6, 7.4, 7.6, 11.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; arts. 12 y 13 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles y Degradantes, el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, las Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos de Nación Unidas y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de su Libertad en las Américas.

X. PETITORIO

Por todo lo expuesto, solicitamos

1. Se tenga por presentada la acción de hábeas corpus colectivo preventivo;
2. Se tengan por cumplidos los requisitos para la procedencia de la acción;
3. Se tenga por acompañada la documental;
4. Se haga lugar a las medidas solicitadas en el acápite VII;
5. Se convoque a la audiencia conforme a lo previsto en el artículo 13 de la ley de hábeas corpus 23.098, en el menor tiempo posible;
6. Se declare la inconstitucionalidad, nulidad e ilegalidad de las órdenes internas 12/2024 y 13/2024 de la superioridad de la Policía de la Ciudad, así como el estado de cosas ilegítimo que éstas provocan sobre el conjunto de derechos elementales de protección que tienen las personas privadas de libertad en establecimientos policiales de la CABA;
7. Se tenga por formulada la reserva de caso federal (art. 14, inc. 3 de la ley 48).

Proveer de conformidad que
ES DERECHO.