

## Romper el falso dilema: seguridad y tratamiento en la nueva ley de ejecución penal de CABA

Por Selva Nazaruka<sup>1</sup> & Gerónimo Vega<sup>2</sup>

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la privación de la libertad se desarrolla en establecimientos policiales no preparados para la detención prolongada, configurando una crisis de derechos humanos. El hacinamiento en comisarías y alcaidías vulnera la dignidad de las personas detenidas y desvía a la Policía de sus funciones específicas, debilitando la seguridad ciudadana. El trabajo analiza los proyectos de ley de ejecución penal debatidos en 2025 en la Legislatura porteña, en el camino hacia la sanción de las leyes de Ejecución de la Pena y de creación del Servicio Penitenciario y de Reintegración Social de la Ciudad. El debate parlamentario se centró en la falsa dicotomía entre seguridad y tratamiento penitenciario: lejos de oponerse, ambos objetivos se refuerzan. Una política penitenciaria sería exige planificación de cupos, clasificación diferenciada y programas de tratamiento integral con educación, trabajo, salud y redes de apoyo. La ley constituye así el punto de partida para conjugar seguridad ciudadana y derechos humanos.

# *ejecución penal – política penitenciaria – seguridad ciudadana – tratamiento penitenciario – reintegración social.*

\* \* \* \* \*

### a. Introducción

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ser detenido por la policía y posteriormente trasladado a una comisaría o alcaidía implica un derrotero en el que se

suspenden los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional y los tratados internacionales que procuran proteger los derechos humanos en contexto de encierro. En espacios originalmente destinados para contener a no más quince

<sup>1</sup> Abogada (Universidad Nacional del Nordeste [UNNE]). Mediadora (Asociación Civil Humanita). Diplomada en Desarrollo Territorial (UNNE). Integrante de la Asociación Pensamiento Penal. Docente en el Ciclo Común Básico de la Universidad de Buenos Aires, en las materias Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional. Actualmente se desempeña como Gerente de Política Criminal en la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: [selva.nazaruka@outlook.com](mailto:selva.nazaruka@outlook.com)

<sup>2</sup> Estudiante de Abogacía (Universidad de Buenos Aires [UBA]). Integrante de la Asociación Pensamiento Penal. Formó parte del equipo de redacción de las leyes de Ejecución de la Pena y de creación del Servicio Penitenciario y de Reintegración Social de la Ciudad de Buenos Aires. Se desempeña en la Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo electrónico: [geronimovega09@gmail.com](mailto:geronimovega09@gmail.com)

detenidos, en casos extremos y de manera provisional, llegan a convivir hasta cuarenta personas a la espera de su traslado a una unidad penitenciaria del Servicio Penitenciario Federal.

Aproximadamente 2.400 personas se encuentran alojadas en estos espacios. A julio de 2025, el 68,21 % estaban en alcaldías (1637) y el 31,96 % restante (767) en comisarías. Sin embargo, al 25 de junio de 2025, el total de personas privadas de libertad alojadas en dependencias de la Policía de la Ciudad era de 2440 (Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2025). Estas condiciones se traducen en hacinamiento, falta de acceso a la salud, agua potable, higiene, alimentación adecuada o espacios de esparcimiento. En estos espacios, la finalidad de la pena se reduce a la custodia física, sin política de tratamiento, sin articulación con programas educativos, laborales o de salud. Como señaló Baratta (2004), estas formas de detención configuran «meros depósitos oscuros e incapacitantes en los que la vida del hombre comienza lentamente a apagar su condición común, la de vivir dignamente y en la plenitud del ejercicio de sus derechos» (p. 10).

Oscura es la situación también de los policías de la Ciudad, destinados a la tarea de custodia, que con el correr de las semanas exige cada vez más personal dedicado, alejándolos del verdadero rol que les otorga la ley de la Ciudad N° 5.688 en su artículo 68. Lejos de ocuparse de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, y la protección y resguardo de personas y bienes, el personal de la policía se encuentra abocado a contener una situación que desborda por completo a los recursos humanos y materiales con los que cuenta la fuerza de seguridad, empeorando su calidad de vida laboral. Cumplen sus funciones en oficinas improvisadas en cocinas, con una sábana colgada en una puerta de barrotes de hierro como límite separador del pabellón de detenidos.

Ubicar el punto de partida del camino hacia una solución nos lleva irremediabilmente a pensar en un Servicio Penitenciario propio, y una ley de ejecución

que permita unificar una noción de seguridad cada vez más ausente en la Ciudad, con fugas de presos y motines que se han multiplicado durante 2024 y comienzos de 2025, con el objetivo central que consagra nuestro artículo 18 de la Constitución Nacional: el tratamiento en pos de la reintegración social. La Ciudad, al no contar con un establecimiento penitenciario local, enfrenta una falla en tres vectores fundamentales: la seguridad de la población se encuentra vulnerada; las personas privadas de su libertad no cuentan con espacios en el que puedan producirse herramientas que permitan orientar su vida a la reintegración social; y la fuerza de seguridad local se desangra en recursos humanos y presupuestarios al orientarse hacia un rol exclusivamente de custodia.

En CABA, sin Servicio Penitenciario, las comisarías y alcaldías se verían obligadas a seguir funcionando como lo que Baratta denunció hace décadas: depósitos humanos que nada aportan a la seguridad ciudadana y que, por el contrario, alimentan el círculo de la reincidencia. Tal como advierte Triolo (2025), «la reincidencia no es un hecho inevitable, sino el resultado previsible de un sistema que encierra sin ofrecer herramientas para transformar trayectorias de vida». Continúa Triolo

la sobrepoblación carcelaria y la detención prolongada en comisarías no son simplemente un problema logístico o administrativo; son una crisis de derechos humanos. Las comisarías no están equipadas para proporcionar condiciones mínimas de habitabilidad ni para ofrecer programas de inserción social que son cruciales para la integración social de los detenidos, una vez que accedan al medio libre (p. 80).

La ausencia de un sistema de reintegración es particularmente grave en Argentina donde, según el último informe del SNEEP (2023), aproximadamente el 45% de las personas privadas de libertad son «delincuentes secundarios», es decir, ya han tenido un primer paso por un establecimiento penitenciario. Este dato es un llamado de atención: sin un abordaje que incluya educación, trabajo y

acompañamiento efectivo la reintegración se convierte en la excepción y no la regla.

## *b. Situación actual en la CABA*

El dilema que tantas veces se plantea —seguridad o tratamiento— es falso. Un sistema que cuida y acompaña es también un sistema que previene. La evidencia lo dice: donde hay educación, trabajo real, salud integral y redes de apoyo, hay menos violencia dentro y menos reincidencia afuera. Una cárcel que cuida no es una cárcel «blanda», es una cárcel más segura para la sociedad en su conjunto.

Pero para cuidar hay que planificar. El hacinamiento es una bomba que tarde o temprano estalla, un ejemplo claro de esto fueron los intentos y las fugas sucedidas de estos espacios durante el año 2024 en la CABA<sup>3</sup>. Por eso la nueva ley incluye un control serio de cupo y ocupación, con capacidad para actuar antes de que los pasillos se saturen y la violencia se dispare. Y junto con eso, un tratamiento individualizado que piense en la persona no como un número sino como un proyecto: qué necesita, qué puede hacer, qué redes tiene y cuáles hay que reconstruir.

Respecto de la dicotomía ficticia entre seguridad y tratamiento penitenciario, la evidencia demuestra que programas de educación, trabajo, salud integral y redes de apoyo reducen la violencia intramuros y la reincidencia, generando mayor seguridad para la sociedad<sup>4</sup>. Nada de esto será posible sin un personal penitenciario formado para otra cosa que no sea custodiar. La Ciudad tiene la ventaja de empezar de cero: puede crear una carrera específica, con profesionales penitenciarios que sepan mediar, leer climas colectivos, resolver

conflictos y guiar procesos de cambio, además de mantener la seguridad.

Clasificar no es un tecnicismo anodino: es la diferencia entre un sistema penitenciario que reproduce violencia y uno que trabaja para desarmarla. En un contexto de encierro, cada decisión sobre dónde y con quién alojar a una persona es una decisión de política criminal. No se trata solo de la logística de camas y celdas; se trata de reconocer que no es lo mismo tener 20 que 60 años, no es lo mismo llegar con un expediente en plena etapa de instrucción que portar una condena firme, no es lo mismo ser mujer, varón o pertenecer a la comunidad LGBTI+. Ignorar estas diferencias no es neutral: es peligroso.

La evidencia académica lo confirma. Kerbs y Jolley (2009) demostraron que «la segregación por edad —especialmente separar a personas mayores de sus compañeros más jóvenes— no solo reduce el riesgo de victimización y violencia, sino que también potencia la rehabilitación, al crear una convivencia menos agresiva, culturalmente más protectora» (p. 128). En otras palabras: clasificar con inteligencia no es «hacer favores», es cortar de raíz los factores que pueden generar violencia intramuros y abrir un espacio real para el tratamiento y la reintegración.

Cuando el alojamiento se decide sin esta mirada, los establecimientos penitenciarios se convierten en escenarios de guerra fría: tensiones latentes, disputas territoriales, torturas y malos tratos, microviolencias cotidianas que el Estado, al no prevenir, termina legitimando. Por ejemplo, la demora en recibir atención médica por parte de las personas privadas de su libertad, porque el guardiacárcel no remite el pedido en tiempo real. Cuando se aplica una clasificación rigurosa —considerando edad,

<sup>3</sup> TN. (2024, 16 de abril). Fugas en las comisarias de CABA: Los números del hacinamiento y las condiciones en las que están los presos. <https://tn.com.ar/policiales/2024/04/16/fugas-en-las-comisarias-de-caba-los-numeros-del-hacinamiento-y-las-condiciones-en-las-que-estran-los-presos/>

<sup>4</sup> (Davis et al., 2013; Procuración Penitenciaria de la Nación, 2022). Modelos como APAC en Brasil

o Bastøy en Noruega registran tasas de reincidencia del 15 % y 16 %, respectivamente, frente a promedios mucho más altos en sistemas punitivos (Prison Fellowship International, 2018; Pratt, 2008). Una cárcel que cuida no es blanda: es más segura para todos (Brennan Center for Justice, 2019).

género, situación procesal, antecedentes de conducta y necesidades de protección— se genera un orden interno que no solo protege a quienes están privados de libertad, sino también al personal penitenciario y, en última instancia, a la sociedad que recibirá a esas personas en libertad habiendo atravesado un tratamiento penitenciario individualizado, por lo tanto, óptimas para una vida en sociedad, en el entendimiento de que ésta es incompatible con la comisión de delitos.

Correctamente ejecutada, la clasificación penitenciaria es una de las pocas herramientas capaces de incidir al mismo tiempo en la seguridad interna y en la seguridad ciudadana. Y esto, aunque parezca contraintuitivo en un contexto de alza del discurso punitivista como propuesta de solución a la criminalidad, no se logra con más candados ni con castigos ejemplares: se alcanza con inteligencia, planificación y un Estado que entienda que cada traslado, cada pabellón y cada celda son piezas de una política pública de seguridad. Como señala Gomez, S. (2013), «la segmentación de la población penitenciaria no debe responder únicamente a la disponibilidad física de plazas, sino a un análisis criminológico, social y sanitario que permita anticipar riesgos y orientar el tratamiento penitenciario» (p. 42). Esta mirada coincide con lo que Morris (1974) sostenía décadas atrás: que un sistema penitenciario racional es aquel que adapta sus respuestas a las características del individuo, no al revés, y que entiende la clasificación como una herramienta de política criminal y no como un trámite rutinario.

En este camino, no alcanza con pensar cárceles más grandes: hay que pensar cárceles más inteligentes. Espacios que no se limiten a encerrar, sino que trabajen para evitar que la violencia se instale como ley no escrita entre muros. Por ello, el control no debe ser sinónimo de asfixia, sino resguardo; que alcance a todas las partes: a quienes están detenidos y a quienes los custodian. La tecnología, bien usada, puede ser aliada.

Un sistema de videovigilancia de alta definición, con grabación continua y acceso seguro, no solo documenta lo que ocurre:

también envía un mensaje claro de que la opacidad ya no es regla. Los escáneres corporales y de pertenencias, de calidad y precisión, reemplazan las requisas vejatorias que humillan y degradan, conforme la última resolución de la Comisión IDH N° 2/25 sobre los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las privadas de libertad, que establece: «En particular, en el contexto de las visitas a los centros de detención, son objeto de diversas formas de malos tratos y de requisas intrusivas por parte del personal penitenciario. Estas situaciones generan un impacto profundo en su salud física, mental y emocional, afectando gravemente su bienestar integral». Son herramientas que impiden el ingreso de drogas, armas y objetos prohibidos, pero también que devuelven algo que en la cárcel suele escasear: la dignidad del trato.

La Procuración Penitenciaria de la Nación y el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura lo vienen diciendo hace años: eliminar prácticas abusivas no debilita la seguridad, la fortalece. En este entendimiento, un establecimiento inteligente es aquel que no necesita elegir entre orden y derechos, y que entiende que la verdadera autoridad se ejerce sin violencia. Un sistema que mide con honestidad —ocupación real, acceso a educación y trabajo, continuidad de esos proyectos después de la liberación y tasas efectivas de reincidencia— le pone números al discurso. Si la Ciudad se anima a construirlo, podrá demostrar que una ley de ejecución penal sería no es concesión blanda, sino política dura de seguridad ciudadana. Debe entenderse que administrar cárceles no es mover llaves, sino producir resultados que se vean en la calle: menos delito, más y mejor convivencia.

Va de suyo que este enfoque no es nuevo: ya en la década del setenta, el criminólogo Norval Morris insistía en que «la prisión debe ser evaluada por lo que produce, no por lo que encierra» (Morris, 1974, p. 1161). Lo que produce una cárcel, afirmaba Morris, no se mide por la cantidad de puertas cerradas, sino por la calidad de las vidas que vuelven a la sociedad. Una prisión que simplemente mantiene a las personas apartadas es una institución estática; una

prisión que prepara para la libertad es, en cambio, un actor activo de seguridad pública.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde actualmente las personas condenadas por la justicia local cumplen sus penas en comisarías y alcaidías sin programas de tratamiento, la advertencia de Morris es más vigente que nunca. No hay producción de resultados, solo gestión de encierro. El riesgo de mantener este esquema es doble: por un lado, la perpetuación de las condiciones que favorecen la reincidencia; por otro, el desperdicio de una oportunidad única para crear, desde cero, un sistema penitenciario orientado a la reintegración.

La nueva ley local de ejecución penal incorpora mecanismos de medición que trascienden la noción de detalle técnico; más aún, se constituye como la única forma de saber si las políticas que se implementen, como el control de cupo, el tratamiento individualizado o los programas restaurativos, efectivamente reducen la reincidencia y fortalecen la seguridad. Sin esa medición, el sistema corre el riesgo de caer en la autocomplacencia o en el mero cumplimiento formal, y de convertirse —en palabras de Alessandro Baratta— en un «depósito oscuro e incapacitante» sin función social más allá del encierro.

Por eso, el desafío que enfrentó y superó con creces la Legislatura porteña no fue solamente el de redactar un texto legal, sino fijar en esa ley la obligación de evaluar y rendir cuentas sobre lo que el sistema produce. Medir no para cumplir con una estadística, sino para sostener una política penitenciaria que haga posible lo que resume la frase de Morris: que la prisión sea juzgada por lo que devuelve a la sociedad, no por la cantidad de llaves que giran sobre sus cerraduras.

### *c. Palabras finales*

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la gestión del encierro no es sólo una cuestión de logística penitenciaria, sino el reflejo más nítido de una política criminal desarticulada, que opta por administrar

cuerpos antes que transformar trayectorias. La persistencia de un modelo que relega a las comisarías y alcaidías a la función estructural de alojamiento prolongado, configura una forma de violencia institucional que se reproduce por inacción normativa, omisión estatal y desinterés político.

El actual escenario —donde se alojan más de dos mil personas en espacios de tránsito, sin tratamiento penitenciario, sin programas educativos, laborales ni de salud, y con agentes policiales desbordados cumpliendo funciones ajenas a su formación— no es un «problema operativo», sino una emergencia de derechos humanos.

Como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia, el Estado, al asumir la privación de libertad, se convierte en garante de la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su custodia. No hay neutralidad posible ante esta omisión: el Estado que no cuida, violenta.

El hacinamiento en contextos no preparados para la detención prolongada no puede seguir siendo tolerado como una «anomalía transitoria». Como lo indican los Lineamientos del CNPT sobre lugares de detención provisoria, estos espacios carecen de condiciones estructurales mínimas para garantizar dignidad, derechos y seguridad. El incumplimiento sistemático de estos parámetros consolida una forma de castigo anticipado, contrario a los principios de legalidad, humanidad y progresividad de la pena.

La ausencia de un Servicio Penitenciario propio en la Ciudad no era una mera carencia institucional, sino el síntoma de una política de encierro sin proyecto. En este vacío, la reincidencia se convierte en regla, y la reintegración, en excepción. Como bien señala el informe del SNEEP, el 45% de las personas privadas de libertad son reincidentes: prueba clara de un sistema que encierra pero no transforma.

Frente a este escenario, el aprovechamiento de una oportunidad normativa se extiende ahora como la

posibilidad política y programática de contrarrestar una lógica regresiva. Un sistema que cuida es también un sistema que protege, y por lo tanto no puede haber contradicción entre derechos humanos y seguridad ciudadana. Por el contrario, allí donde el tratamiento penitenciario es serio, planificado y evaluable, los índices de violencia y reincidencia descienden, tal como evidencian los modelos de APAC (Brasil) o Bastøy (Noruega).

La clasificación penitenciaria, en este marco, deja de ser una operación técnica para convertirse en un acto de justicia estructural. Asignar correctamente el destino de cada persona privada de su libertad —según edad, situación procesal, perfil criminológico, necesidades tratamentales o condiciones de vulnerabilidad— es proteger su integridad y dignidad, y también evitar los factores de violencia intramuros que, sin esta herramienta, se reproducen sin freno.

Pensar un sistema penitenciario con inteligencia es, hoy, una urgencia ética y política. La tecnología, la profesionalización del personal penitenciario, la medición constante de resultados y la rendición de cuentas deben estar en el centro de la nueva arquitectura institucional. Porque sin datos, sin monitoreo y sin evaluación, el sistema penitenciario corre el riesgo de repetir el patrón que Alessandro Baratta describió hace ya dos décadas: el de un «depósito oscuro e incapacitante», que no resocializa, no protege y no devuelve nada útil a la sociedad.

La cárcel no debe ser evaluada por la cantidad de rejas que cierra, sino por el tipo de vida que habilita tras su apertura. El tiempo de postergar ya se ha agotado. En la hora de la ley, la Ciudad y la región contemplan la posibilidad de contar con un sistema y un horizonte con una perspectiva securitaria y de derechos humanos.

#### *d. Bibliografía*

Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico-penal* (3.<sup>a</sup> ed., 1.<sup>a</sup> reimp.). Siglo XXI

Editores.

<https://cdsa.aacademica.org/000-062/2230.pdf>

Brennan Center for Justice. (2019, 31 de julio). How atrocious prison conditions make us all less safe. <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/how-atrocious-prisons-conditions-make-us-all-less-safe>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2025, 13 de junio). Resolución No. 2/25: Los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las personas privadas de libertad. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/166.asp>

Davis, L. M., Bozick, R., Steele, J. L., Saunders, J., & Miles, J. N. (2013). Evaluating the effectiveness of correctional education: A meta-analysis of programs that provide education to incarcerated adults (Research Report No. RR-266). RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR266.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR266.html)

Kerbs, J. J., & Jolley, J. M. (2009). A commentary on age segregation for older prisoners: Philosophical and pragmatic considerations for correctional systems. *Criminal Justice Review*, 34(1), 119–139.

Morris, N. (1974). *The future of imprisonment*. University of Chicago Press.

Morris, N. R. (1974). The future of imprisonment: Toward a punitive philosophy. *Michigan Law Review*, 72(6), 1161–1187. <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol72/iss6/2>

Pratt, J. (2008). Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess: Part II—Does Scandinavian exceptionalism have a future? *British Journal of Criminology*, 48(3), 275–

292.

<https://doi.org/10.1093/bjc/azn004>

Prison Fellowship International. (2018). Association for the Protection and Assistance of the Convicted (APAC) model. <https://pfi.org/apac-model/>

Procuración Penitenciaria de la Nación. (2022). Informe anual 2022. <https://ppn.gov.ar/informe-anual-2022>

Triolo, A. (2025). Desafíos de la sobrepoblación carcelaria en Argentina. Revista Pensamiento Penal, 12(1), 45–62. <https://revista.pensamientopenal.com.ar/index.php/rpp/article/view/12/14>

## e. Anexo

**Distribución de PPL en establecimientos temporarios**

