

Cárceles de la democracia: avances y desafíos

Larisa Zerbino¹
Lucía Gallagher²

I. Introducción

En este breve texto, nos interesa analizar el impacto que han tenido algunas políticas públicas vinculadas al reconocimiento de los derechos humanos hacia el interior de los establecimientos carcelarios. Se trata de grandes conquistas de derechos humanos en nuestro país, que ampliaron el horizonte de derechos individuales y colectivos de muchas personas, incluidas aquellas privadas de su libertad y su entorno.

La transformación de las cárceles y lugares de encierro en espacios dignos sigue siendo uno de los grandes desafíos para las instituciones democráticas. Convertirlas en «sanas y limpias», solo para «seguridad y no para castigo» es sin lugar a dudas una gran deuda de nuestra democracia. En este contexto de escaso respeto por los derechos constitucionales de las personas privadas de su libertad, las políticas públicas que aquí se estudian constituyen importantes logros hacia el interior de las prisiones.

Es entonces que nos proponemos analizar brevemente el impacto de las políticas de derechos humanos en las prisiones de nuestro país y plantear interrogantes sobre el efecto de leyes como la de *Identidad de Género, la Asignación Universal por Hijo, parto respetado*,

¹ Abogada (UBA) Doctoranda en Ciencias Sociales (UNGS/IDES), Secretaria General de APP y Defensora Auxiliar de Flagrancia MPD CABA.

² Abogada (UBA). Coordinadora del Área de Políticas Penitenciarias de APP y secretaria de la CFCP.

derechos laborales, educación, derecho al voto y la lucha contra la violencia institucional en el sistema carcelario. Veamos:

II. Identidad de género

La Ley de Identidad de Género, ley Nacional 26.743 promulgada en mayo de 2012, entre otras cuestiones de sustancial relevancia, modifica la legislación médica eliminando restricciones para intervenciones quirúrgicas de reasignación genital sin autorización judicial. Este cuerpo normativo permite a toda persona solicitar la rectificación registral del sexo, nombre e imagen, alineándose con su identidad de género autopercebida. Se trata de una ley impulsada por organizaciones trans y posiciona a Argentina a la vanguardia en derechos para integrantes de la comunidad LGBTIQNB+.

Sin embargo, la aplicación efectiva en contextos de encierro es limitada. Las personas trans encarceladas a menudo son llamadas por nombres que no reflejan su identidad de género autopercebida, en contradicción con lo establecido por la ley.

Para las mujeres trans en prisión, la situación se agrava, principalmente en el acceso a servicios médicos adecuados, incluyendo tratamientos hormonales y atención a enfermedades de transmisión sexual.

A ello se agrega la Ley 27.636 que busca promover la inclusión laboral de personas travestis, transexuales y transgénero, eliminando la valoración de antecedentes contravencionales y penales irrelevantes para el empleo. Este paso es crucial para abordar la vulnerabilidad de este colectivo y resulta necesario para superar las limitaciones que existen en la oferta laboral, la formación en las cárceles, con énfasis en la necesidad de promover la inclusión laboral de mujeres trans y privadas de su libertad.

III. Derechos laborales

La importancia de reconocer a las personas encarceladas como trabajadores y respetar sus derechos laborales no es novedad. El surgimiento del SUTPLA, un sindicato para trabajadores en contexto de encierro, y la formación de cooperativas de trabajo son ejemplos de los logros alcanzados en el ámbito. Sin embargo, los avances en

derechos laborales han sido impulsados en su mayoría por resoluciones judiciales, impulso de ONG's y de las propias personas privadas de su libertad y no tanto por políticas públicas estatales en materia penitenciaria.

La efectivización de derechos laborales y ciudadanos para personas privadas de libertad aún presenta desafíos pendientes, especialmente en la implementación de políticas penitenciarias acordes con los avances señalados y al especial señalamiento de pensar los derechos laborales en clave de género.

IV. Asignaciones familiares

Las mujeres privadas de libertad tienen derecho a recibir la asignación universal por hijo y por embarazo –AUH y AUE–.

En el año 2015, las mujeres detenidas en la Unidad 31 del Servicio Penitenciario Federal presentaron un Habeas Corpus Colectivo para ser beneficiarias de estos programas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló a favor, respaldando la interpretación a favor de las asignaciones familiares a las mujeres alojadas en la Unidad 31.

V. Parto respetado y violencia obstétrica

La Ley 25.929 regula el parto respetado y visibiliza la violencia obstétrica. A pesar de la existencia de la ley, en contextos de encierro la lógica de seguridad en muchos casos choca con lo garantizado por la normativa. Al respecto, cabe mencionar el informe elaborado por la Procuración Penitenciaria- «Parí como una condenada: experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de la libertad»³ que evidencia situaciones de violencia obstétrica hacia mujeres en prisión y destaca la necesidad de cumplir con los derechos establecidos por la ley, incluso en el ámbito carcelario.

³ 1a ed- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Procuración Penitenciaria de la Nación; La Plata : Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires ; CABA : Defensoría del Pueblo de la Nación ; CABA : Ministerio Público de la Defensa de la Nación, 2019.

VI. Educación

La Ley de Ejecución 24.660, modificada por la Ley N° 26.695 y por el Decreto Reglamentario 140/15, busca reforzar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad y establece el acceso a una educación pública, integral, gratuita, permanente y de calidad sin discriminación. Se exige a los Ministerios de Educación y Justicia, a nivel nacional y provincial, desarrollar un sistema de información sobre la oferta educativa en los centros de detención y garantizar su acceso público.

El habeas corpus correctivo es una vía para corregir situaciones que restringen este derecho. Aunque se han realizado esfuerzos desde organismos de derechos humanos y el Poder Judicial, persisten desafíos, como la oferta desigual para mujeres y la falta de instancias educativas e informativas sistemáticas desde el Estado durante la privación de la libertad.

VII. Violencia institucional

La Ley 26.827 establece el Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura y el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) como nuestro Mecanismo Nacional, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

El CNPT, compuesto por 13 miembros, tiene jurisdicción en todo el país y en lugares de detención, definiendo «privación de libertad» como cualquier forma de detención o encarcelamiento. Sus objetivos incluyen enviar al Congreso el proyecto de ley de cupo carcelario para garantizar condiciones dignas, vinculado al derecho constitucional a condiciones no inhumanas o degradantes.

Por otra parte, se destaca la creación del Sistema Interinstitucional de Control de Cárcel en 2013, impulsado desde el Poder Judicial, el que integra a diversos actores, incluyendo representantes de la sociedad civil.

Inicialmente orientado hacia el monitoreo mediante informes detallados, ha evolucionado hacia inspecciones directas. Los monitoreos buscan evaluar las condiciones de alojamiento, el trato, la alimentación, la atención médica y otros aspectos relevantes. La presencia de autoridades judiciales en estos lugares facilita

respuestas inmediatas y soluciones, reduciendo la burocracia y promoviendo la transparencia. Así, la interconexión de información entre las partes contribuye a una toma de decisiones más eficiente. Sin dudas, la promoción de organismos interinstitucionales es esencial para recuperar la confianza en las instituciones y prevenir la violencia institucional.

VIII. Gestión carcelaria. El modelo penitenciario alternativo

En octubre de 2019, se inició en la Unidad Penitenciaria N° 15 de Mar del Plata el proyecto piloto «*Protocolo para la prevención y solución de conflictos disciplinarios y fomento de la mediación en contexto de encierro*», ideado por Mario Juliano para pacificar el entorno carcelario.

Este proyecto implicó la creación de Comités de Prevención y Solución de Conflictos (CPySC) que abordan los conflictos cotidianos en el ámbito carcelario. Estos comités, conformados por diversas voces de la comunidad penitenciaria y la sociedad civil, buscaban consensos para asegurar la convivencia pacífica y aplicar un régimen disciplinario basado en gradualidad y autodisciplina a través de medidas restaurativas y socioeducativas.

En 2020, bajo la iniciativa del Servicio Penitenciario Bonaerense, el Proyecto se implementó en todas las unidades de la provincia de Buenos Aires, adaptándose a las restricciones de la pandemia mediante el uso de plataformas virtuales. La experiencia demostró una reducción significativa de la violencia y un cambio en la percepción del aislamiento como única solución.

El Protocolo establece que cualquier transgresión a las normas de disciplina puede incluirse en él, siempre que la persona privada de libertad involucrada lo acepte voluntariamente. La aceptación implica un compromiso y el cumplimiento de una medida reparadora consensuada.

La iniciativa fue reconocida por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y mencionada en un fallo judicial de la Cámara Federal de Casación Penal como una buena práctica. Además, se replicó en distintas provincias como Chaco, San Juan y Tucumán y a nivel federal en jóvenes adultas y adultos.

Estos programas interdisciplinarios cobran especial importancia en contextos de crisis, como sucesión durante la pandemia, al ofrecer mecanismos restaurativos frente a la violencia y la arbitrariedad, contribuyendo a la pacificación de las cárceles.

IX. Derecho al voto

A pesar de ser un derecho fundamental reconocido en la Constitución Nacional y en normativa internacional, se han establecido barreras legislativas y judiciales que impiden actualmente a las personas privadas de libertad condenadas ejercer su derecho al voto en prisión, ya que no se ha reglamentado esta situación.

En 1998, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presentó una acción de amparo colectivo en favor de las personas privadas de libertad sin condena. La Cámara Nacional Electoral reconoció la legitimidad de la acción y declaró la inconstitucionalidad de la restricción impuesta por el Código Electoral. El caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, que emitió el fallo «Mignone» en el que ordenó al Estado Nacional adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las personas detenidas sin condena en un plazo de seis meses.

En 2003, el Congreso Nacional reformó el Código Electoral Nacional, derogando la disposición que excluía a las personas detenidas sin condena del padrón electoral. Posteriormente, en 2006, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó el artículo correspondiente, estableciendo que los procesados en prisión preventiva tienen derecho a votar y creando el Registro de Electores Privados de Libertad y mesas de votación en los establecimientos de detención.

Así se ha reconocido el derecho al voto de las personas privadas de libertad sin condena en Argentina, y se han establecido mecanismos para su ejercicio durante su detención.

En lo que respecta a las personas condenadas, el Código Nacional Electoral y el Código Penal establecen que las personas condenadas por delitos dolosos a pena privativa de libertad están excluidas del padrón electoral durante el tiempo de su condena.

Esta restricción ha sido cuestionada por diversos organismos de control y organizaciones no gubernamentales, argumentando que es

violatoria de la finalidad resocializadora de la pena, refuerza la exclusión y la estigmatización de las personas privadas de libertad, y va en contra de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional.

La Procuración Penitenciaria de la Nación ha realizado importantes aportes en este tema y ha presentado proyectos de ley para modificar la legislación y permitir que las personas privadas de libertad puedan ejercer su derecho al voto durante su detención.

A lo largo de la historia de nuestro país ha habido avances en la conquista de la universalidad del voto, pero aún queda camino por recorrer. Es necesario garantizar que todas las personas privadas de libertad puedan ejercer su derecho al voto. Las experiencias exitosas de permitir el voto de las personas procesadas respaldan esta conclusión.

Para lograrlo, es fundamental que el Estado argentino, a través del Poder Legislativo, rectifique esta situación contradictoria con la norma constitucional y el espíritu del tratamiento penitenciario, asegurando que todas las personas en establecimientos penitenciarios puedan elegir a sus representantes y participar en la vida política del país.

X. Conclusión

Hemos analizado –sencillamente– el modo en que algunas reformas legislativas recientes han influido en el ámbito penitenciario, exigiendo un control judicial eficiente que favorece el cumplimiento de los derechos de las personas privadas de libertad.

En una sociedad democrática, la participación de los tres poderes del Estado y la sociedad civil es fundamental en la etapa de ejecución de la pena, especialmente en lo que respecta a las condiciones carcelarias. Es esencial promover la participación ciudadana y establecer conexiones entre el exterior y el interior de las cárceles para facilitar el aseguramiento de los derechos de las personas privadas de libertad.

Una legislación orientada a la justicia social, como la ley de identidad de género, la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE), la expansión de las normas laborales y los mecanismos de control de la violencia

institucional ha permeado las cárceles con respaldo judicial. Actualmente, resulta inconcebible una política penitenciaria que no considere estos aspectos.

A pesar de estos avances, consideramos que nuestra democracia tiene una deuda pendiente a profundizar el control sobre condiciones de detención, la sobre población, el hacinamiento, el cupo de habitabilidad, las requisas, el trato no vejatorio, el uso indiscriminado de la prisión preventiva y la falta de oportunidades para quienes han egresado de prisión. Estos desafíos requieren un esfuerzo continuo del Estado en colaboración con la sociedad civil, en pos de promover mayores puentes de reintegración social.

XI. Bibliografía

- «Parí como una condenada: experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de la libertad. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Procuración Penitenciaria de la Nación ; La Plata : Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires ; CABA : Defensoría del Pueblo de la Nación ; CABA : Ministerio Público de la Defensa de la Nación, 2019»
- Gallagher, L. y Zerbino L. "El desafío pendiente de la democracia. Repensar la cárcel desde una perspectiva integral de políticas públicas" Revista Estado y Políticas Públicas nº 18, Marzo-Septiembre de 2022, CABA, Ed. Flacso, pág. 57 a 77.
- Filippini, L. y Rossi, F. (2012) Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. ISSN 0328-5642. pp. 187-213. Año 13 N°1.
- Gallagher, L, Botta Ameri L «El derecho al voto de las personas privadas de libertad en Argentina» en «La prisión en el Siglo XXI. Diagnósticos, debates y propuestas». 2023, Editores del Sur.